

Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova: Manual universitar

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2019). *Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova: Manual universitar*. Cahul: Cahul State University "B. P. Hasdeu". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Sergiu Cornea

**ORGANIZAREA TERITORIALĂ
A PUTERII PUBLICE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

MANUAL UNIVERSITAR

Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul

Sergiu Cornea

**ORGANIZAREA TERITORIALĂ
A PUTERII PUBLICE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

MANUAL UNIVERSITAR

Cahul 2019

351.07(478)(075.8)
C 72

Lucrarea a fost recomandată pentru editare de către Comisia metodico-științifică a Universității de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul (Proces verbal nr. 1 din 15.01.2019)

Recenzenți:

Victor Juc, doctor habilitat în științe politice, profesor universitar

Ion Șișcanu, doctor habilitat în istorie, profesor universitar

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Cornea, Sergiu.

Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova : Manual universitar / Sergiu Cornea ; Univ. de Stat "B. P. Hasdeu" din Cahul. – Cahul : US Cahul, 2019 (Tipogr. "Centrografic"). – 343 p. : tab.

1 disc optic electronic (CD-ROM ; 700 Mb ; 52x) : sd., col.; în container, 15 x 15 cm. – Titlu preluat de pe eticheta discului. – Cerințe de sistem: Windows OS, HDD 64 Mb, PDF Reader.

Bibliogr.: p. 323-346 (416 tit.). – Referințe bibliogr. la sfârșitul temelor și în subsol. – 100 ex.

ISBN 978-9975-88-048-0.

351.07(478)(075.8)
C 72

Cuprins:

Cuvânt introductiv	7
1. Caracteristicile definitorii ale puterii publice	
1.1. Dimensiunile noțiunii „putere publică”	10
1.1.1. Puterea publică ca fenomen social	10
1.1.2. Puterea politică versus puterea statală	16
1.1.3. Puterea statală versus puterea publică	20
1.1.4. Suveranitatea – element esențial în definirea noțiunii „putere publică”	21
1.2. Formele, nivelurile de realizare și proprietățile puterii publice	27
1.2.1. Formele puterii publice	27
1.2.2. Nivelurile de realizare a puterii publice	30
1.2.3. Proprietățile puterii publice	31
2. Puterea publică a colectivităților locale	
2.1. Perspective teoretice privind studierea colectivităților locale	34
2.1.1. Factori de influență ai constituirii colectivităților locale	35
2.1.2. Tipuri de colectivități umane	36
2.2. Elementele definitorii ale identității colectivităților locale	37
2.2.1. Numele colectivităților locale	39
2.2.2. Teritoriul colectivităților locale	44
2.2.3. Populația	45
2.2.4. Autoritatea publică a autorităților eligibile	48
2.2.5. Statutul colectivității locale	48
2.2.6. Însemnele distinctive ale colectivităților locale	50
2.3. Abordarea noțiunii „putere publică” din perspectiva pluralității colectivităților teritoriale	52
3. Puterea locală în sistemul puterii publice	
3.1. Natura puterii publice locale	58
3.1.1. Conținutul noțiunii „putere locală”	58
3.1.2. Subiectul și obiectul puterii locale	62
3.2. Legalizarea, legitimitatea și statutul puterii locale	65
3.2.1. Legalizarea puterii locale	65
3.2.2. Legitimitatea puterii locale	65
3.2.3. Statutul puterii locale	66
3.3. Caracteristicile esențiale și funcțiile puterii locale	67
3.3.1. Caracteristicile esențiale ale puterii locale	67
3.3.2. Funcțiile puterii locale	70
3.4. Puterea locală versus puterea statală	73
3.5. Dimensiunea politică a puterii publice locale	75
3.5.1. Conținutul politic al puterii locale	75
3.5.2. Ingerința factorului politic în activitatea puterii locale	78
3.5.3. Politica statului privind consolidarea puterii locale	82

4.	Paradigma organizării teritoriale a puterii publice	
4.1.	Conceptualizarea organizării teritoriale a puterii locale	87
4.1.1.	Noțiune de paradigmă	88
4.1.2.	Paradigma organizării teritoriale a puterii publice	90
4.1.3.	„Colectivitate locală” versus „unitate teritorial-administrativă”	96
4.2.	Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii locale	98
4.2.1.	Principiile organizării teritoriale a puterii locale	98
4.2.2.	Factorii organizării teritoriale a puterii locale	100
4.3.	Cadrul teoretic privind dimensiunea teritorială a puterii locale	102
4.3.1.	Capacitatea administrativă	102
4.3.2.	Dimensiunea optimă a puterii locale	104
4.3.3.	Dilemele organizării teritoriale a puterii locale	108
4.3.4.	Ipoteze privind dimensiunea teritorială a puterii locale	110
5.	Descentralizarea - mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii publice	
5.1.	Cadrul conceptual privind descentralizarea puterii publice	117
5.1.1.	Dimensiunile noțiunii „descentralizare”	117
5.1.2.	Dihotomia centralizare/descentralizare în organizarea teritorială a puterii publice	125
5.1.3.	Forme ale descentralizării	131
5.2.	Avantajele, dezavantajele și problemele descentralizării puterii publice pentru Republica Moldova	141
5.2.1.	Rolul descentralizării în aprofundarea proceselor de democratizare a statelor postsovietice	141
5.2.2.	Avantajele descentralizării	145
5.2.3.	Dezavantajele descentralizării	149
5.2.4.	Obiectivele descentralizării puterii publice	154
5.2.5.	Evaluarea rezultatelor descentralizării	157
5.3.	Contextul administrativ și politic al descentralizării în Republica Moldova	159
5.3.1.	Cadrul normativ și instituțional al procesului de descentralizare în Republica Moldova	159
5.3.2.	Importanța descentralizării puterii publice pentru Republica Moldova	162
6.	Mecanismul distribuirii responsabilităților între autoritățile puterii publice	
6.1.	Delimitarea responsabilităților autorităților publice	168
6.1.1.	Problema stabilirii limitelor competenței autorităților publice	168
6.1.2.	Precizări terminologice privind noțiunile „autorități publice” și „competență”	171
6.1.3.	Domeniile de responsabilitate ale autorităților publice locale	177
6.2.	Problemele și particularitățile delimitării responsabilităților între nivelurile teritoriale ale puterii publice din Republica Moldova	182
6.2.1.	Probleme și incoerențe privind delimitarea responsabilităților	182

autorităților publice	
6.2.2. Particularitățile distribuirii responsabilităților autorităților publice locale	189
6.3. Relațiile autorităților puterii publice locale cu cele statale	192
6.3.1. Cooperarea nivelurilor de putere publică	192
6.3.2. Principiile atribuirii responsabilităților autorităților publice locale	194
6.3.3. Rolul și importanța reprezentantului statului în teritoriu	196
7. Starea actuală și necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale	
7.1. Impactul fragmentării teritoriale excesive	209
7.1.1. Influența moștenirii sovietice asupra organizării teritoriale a puterii locale	209
7.1.2. Organizarea teritorială actuală a puterii locale	212
7.1.3. Neomogenitatea dezvoltării colectivităților locale	213
7.1.4. Dependența financiară a autorităților publice locale	218
7.1.5. Incapacitatea puterii publice locale de a furniza servicii publice calitative populației	220
7.2. Participarea publică la nivel local: factorii de influență	223
7.2.1. Forme de participare publică	223
7.2.2. Cadrul normativ privind participarea publică	224
7.2.3. Cauzele neparticipării publice la nivel local	225
7.2.4. Neîncrederea populației în puterea locală	226
7.2.5. Pauperizarea – factor de influență a participării publice	231
7.3. Influența factorilor demografici asupra organizării teritoriale a puterii locale	236
7.3.1. Situația demografică a Republicii Moldova	236
7.3.2. Ponderea populației raioanelor din numărul total al populației	238
7.3.3. Efectele depopulării	239
7.3.4. Amploarea procesului migraționist	241
7.3.5. Fenomenul îmbătrânirii populației	242
7.4. Imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale	245
8. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale	
8.1. Este Republica Moldova un stat fragmentat teritorial?	255
8.1.1. Consolidarea teritorială în Europa Centrală și de Est	255
8.1.2. Dimensiunile cantitative ale colectivităților locale din Republica Moldova	256
8.2. Soluții privind atenuarea fragmentării teritoriale	257
8.2.1. Consolidarea colectivităților teritoriale locale	258
8.2.2. Aprofundarea cooperării intercomunale	266
8.2.3. Intensificarea cooperării transfrontaliere	275
9. Realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale	
9.1. Principiile, obiectivele și condițiile realizării cu succes a reformei	286

9.1.1.	Principiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale	286
9.1.2.	Obiectivele reformei	287
9.1.3.	Condițiile realizării cu succes a reformei	288
9.2.	Potențialele riscuri și obstacole în procesul de realizare a reformei	293
9.2.1.	Factori perturbatori în realizarea reformei	293
9.2.2.	Implicațiile politice ale reformei	296
9.2.3.	Reforma organizării teritoriale a puterii locale – condiție a dezvoltării democratice	299
	Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova	303
	Bibliografie generală	319

Cuvânt introductiv

În orice colectivitate umană relațiile de putere au un caracter social. Puterea apare într-un grup de oameni, îi este caracteristică, deoarece orice colectivitate care întrunește indivizi cu interese particulare, în mod obiectiv, necesită organizare și conducere. În același timp nu orice formă de conducere cu o colectivitate reprezintă o manifestare de putere. Puterea apare în colectivitățile umane care au un anumit grad de stabilitate, sau care au caracter permanent. La baza concepției puterii se află o relație de exprimare a voinței acceptate colectiv într-o comunitate umană legală și legitimă.

Natura puterii constă în faptul că ea apare atunci când mecanismul biologic reglator al comportamentului uman nu este suficient pentru a asigura un nivel adecvat pentru administrarea comunităților umane. Premisele relațiilor de putere și, implicit, a mecanismelor de realizare a puterii apar doar în condițiile apariției posibilităților de a alege, a comportamentului uman variabil. Comportamentul subiecților sociali, atât a celor conduși cât și a celor care conduc, e direcționat de către putere într-o direcție prestabilită și în mare măsură devine previzibil.

Existența oricărui stat este asigurată de forme instituționale și procedurale prin care își manifestă puterea raportată la o situație social-istorică concretă: buna administrare a treburilor publice, gestionarea eficientă a resurselor și a infrastructurii economice disponibile, gestionarea crizelor și a conflictelor sociale, asigurarea bunăstării cetățenilor etc. Problema organizării teritoriale eficiente a puterii publice a fost obiectul preocupărilor din cele mai vechi timpuri și până în prezent, fără a-și pierde din actualitate, deoarece dinamica proceselor și schimbărilor socio-economice a generat mereu noi provocări, mai dificile și mai complexe. Modul în care statul dă expresie puterii publice are un rol determinant în soluționarea problemelor ce vizează dezvoltarea economică, socială, politică și culturală a țării, influențează configurarea rețelelor de transport, furnizarea serviciilor către populație, aflându-se în conexiune directă cu astfel de concepte, cum ar fi stat unitar, descentralizare și desconcentrare a puterii, dezvoltare regională și autonomie locală.

Organizarea teritorială optimă a puterii publice nu numai că definește rolul statului la o anumită etapă de dezvoltare, dar, de asemenea, creează mediul necesar pentru cetățenii săi de a trăi în condiții de siguranță și de bunăstare. Dezideratul siguranței și al bunăstării cetățenilor, în condițiile evoluției relațiilor social-politice, pluralității intereselor și necesităților, obligă statul la reevaluarea, reconfigurarea formelor și instituțiilor puterii publice.

Procese de democratizare au amplificat rolul și importanța colectivităților locale privind furnizarea de servicii publice și asigurarea bunăstării populației. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Experiența sistemelor politice ce recunosc puterea locală este o confirmare a rolului foarte important pe care aceasta îl are în afirmarea statului de drept și a societății civile. Existența și recunoașterea puterii locale, constituită în baza unor principii democratice și ale eficienței, reprezintă unul din elementele esențiale care definesc aspirațiile de modernizare ale unei țări. Pentru Republica Moldova importanța puterii locale ca pilon al modernizării devine determinantă, dată fiind direcția strategică de dezvoltare a țării. Organizarea teritorială rațională a puterii locale contribuie semnificativ la buna administrare a treburilor publice la nivel subnațional.

În cele trei decenii de existență a Republicii Moldova, sistemul puterii publice nu a devenit unul rațional și eficient, cu toate încercările repetate de a-l reforma. Sistemul actual al puterii publice nu corespunde standardelor societății democratice și nici complexității sarcinilor și provocărilor cărora ar trebui să le facă față. Eficiența puterii publice la toate nivelurile și în toate domeniile de activitate este una scăzută, sistemul existent devenind, practic, un obstacol în calea realizării progresului social. Ineficiența activității autorităților puterii locale se datorează, în mare parte, modului irațional de organizare teritorială a puterii locale, repartizării teritoriale incoerente a responsabilităților dintre nivelurile de exercitare a puterii publice. Organizarea teritorială defectuoasă a puterii locale are drept consecință nerealizarea sarcinilor sale esențiale, fapt care diminuează gradul de satisfacere a intereselor vitale ale populației locale, cât și implicarea ei în procesul decizional local. În condițiile actuale majoritatea colectivităților locale din Republica Moldova continuă să se confrunte cu probleme comune, cum ar fi: nivelul scăzut al veniturilor proprii ale bugetelor locale; lipsa de personal calificat pentru a pune în aplicare programele de dezvoltare locală; baza tehnico-materială foarte slab dezvoltată; lipsa unor obiective strategice și priorități clare în dezvoltarea socio-economică locală. Modul irațional de organizare teritorială a puterii locale a accentuat constant decalajul între obiectivele transformării social-politice: crearea instituțiilor democratice, statului de drept, societății pluraliste și a economiei de piață competitive, realizarea unității naționale și consolidarea suveranității și securității, pe de o parte, și rezultatele obținute - pe de altă parte.

Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale, dictată de existența unui întreg complex de contradicții și probleme care necesită imperios o abordare sistemică pentru a putea fi soluționate, este evidentă. Nivelul local de exercitare a puterii publice, prin definiție ar trebui să fie autonom în raport cu puterea statală, însă în realitatea cotidiană s-a menținut dependența de autoritățile puterii statale, persistând tendința autorităților puterii statale de a se implica direct și nemijlocit în administrarea treburilor locale.

Fundamentele științifice în structurarea unui sistem optim de exercitare a puterii locale au fost ignorate în fazele incipiente ale tranziției democratice din Republica Moldova, consecința fiind perpetuarea mecanismelor prin care puterea publică locală este „tutelată”, diminuându-i funcțiile esențiale. Problema identificării unui model optim de organizare teritorială a puterii locale pentru societatea moldovenească este una foarte actuală, de mare interes, atât pentru teoreticieni, dar și pentru practicieni deopotrivă. Organizarea teritorială a puterii locale trebuie să corespundă în mod obligatoriu necesității obiective de edificare a unor structuri de exercitare a puterii publice capabile să răspundă eficient, în acord cu standardele europene, noilor realități politice și sociale, economice și culturale în care se află Republica Moldova.

Prezentul manual universitar se adresează, în mod special, masteranzilor programului *Administrația publică a colectivităților locale*, dar și studenților de la specialitățile *Administrație publică*, *Politologie* și *Drept*, funcționarilor din autoritățile publice, precum și tuturor celor care doresc să pătrundă tainele unui domeniu important – organizarea teritorială a puterii locale.

Organizarea teritorială a puterii publice este o disciplină menirea căreia este de a oferi cunoștințe temeinice pentru formarea profesională a masteranzilor ce și-au propus să se specializeze în administrație publică locală. Scopul acestei discipline este

fundamentarea noțiunilor teoretice și practice esențiale ce țin de organizarea teritorială a puterii publice. Disciplina de studiu oferă o varietate de contexte de învățare, îmbinând activitățile teoretice cu cele practice. Acestea au menirea să ofere cunoștințe profunde în domeniu, să dezvolte capacități și aptitudini prin care masteranzii vor putea să demonstreze o implicare responsabilă atât în cadrul orelor, cât și în cadrul relațiilor sociale. Obiectivele disciplinei *Organizarea teritorială a puterii locale* sunt următoarele:

La nivel de cunoaștere și înțelegere masteranzii vor putea:

- să explice fundamentele conceptuale ale organizării teritoriale a puterii publice;
- se analizeze sistemul organizării teritoriale a puterii publice;
- să identifice rolul și atribuțiile autorităților puterii publice la diferite niveluri de exercitare a puterii publice;
- să deosebească atribuțiile diferitor autorități ale administrației publice centrale și locale privind satisfacerea necesităților colectivităților teritoriale publice;
- să explice principiile și formele organizării teritoriale a puterii publice;
- să demonstreze impactul pozitiv al organizării teritoriale eficiente a puterii publice;
- să înțeleagă necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii publice.

La nivel de aplicare masteranzii vor putea :

- să generalizeze informații referitor la organizarea teritorială a puterii publice;
- să analizeze modelele de organizare teritorială a puterii publice;
- să distingă rolul și atribuțiile autorităților puterii publice;
- să analizeze legislația referitor la organizarea teritorială a puterii publice;
- să formuleze concluzii și sinteze privind organizarea teritorială a puterii publice.

La nivel de integrare masteranzii vor putea:

- să realizeze independent lucrări cu caracter științific;
- să rezolve probleme și studii de caz ce țin de organizarea teritorială a puterii publice;
- să manifeste atitudine responsabilă în îndeplinirea sarcinilor de grup și individuale;
- să facă aprecieri valorice referitor la relațiile organizarea teritorială a puterii publice.

Manualul universitar *Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova* are drept obiectiv final reconfigurarea cadrului de analiză a fenomenului organizării teritoriale a puterii locale, optând deliberat pentru abordarea organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva științelor sociale, în general, și a științelor politice și administrative în particular, precum și a rigorilor impuse de principiile democrațiilor contemporane raportate la realitățile Republicii Moldova.

Tema I

Caracteristicile defnitorii ale puterii publice

1.1. Dimensiunile noțiunii „putere publică”

- 1.1.1. Puterea publică ca fenomen social
- 1.1.2. Puterea politică versus puterea statală
- 1.1.3. Puterea statală versus puterea publică
- 1.1.4. Suveranitatea – element esențial în definirea noțiunii „putere publică”

1.2. Formele, nivelurile de realizare și proprietățile puterii publice

- 1.2.1. Formele puterii publice
- 1.2.2. Nivelurile de realizare a puterii publice
- 1.2.3. Proprietățile puterii publice

1.1. Dimensiunile noțiunii „putere publică”

1.1.1. Puterea publică ca fenomen social. Expresie a necesității sociale, puterea s-a afirmat pe parcursul istoriei ca mijloc de asigurare a ordinii sociale, de reglementare a întregului complex de relații existente în orice societate,¹ specificul fiindu-i dat de posibilitatea purtătorilor acesteia de a-și impune voința altora, de a determina supunerea sau subordonarea altora, în scopul asigurării coeziunii și funcționalității diferitor structuri și organisme ale societății umane, coordonării activităților care se desfășoară în interiorul acestora”.²

În orice colectivitate umană relațiile de putere au un caracter social. Puterea apare într-un grup de oameni, îi este caracteristică, deoarece orice colectivitate care întrunește indivizi cu interese particulare, în mod obiectiv, necesită organizare și conducere. În același timp nu orice formă de conducere cu o colectivitate reprezintă o manifestare de putere. Puterea apare în colectivitățile umane care au un anumit grad de stabilitate, sau care au caracter permanent. La baza concepției puterii se află o relație de exprimare a voinței acceptate colectiv într-o comunitate umană legală și legitimă.

Natura puterii constă în faptul că ea apare atunci când mecanismul biologic reglator al comportamentului uman nu este suficient pentru a asigura un nivel adecvat pentru administrarea comunităților umane. Premisele relațiilor de putere și, implicit, a mecanismelor de realizare a puterii apar doar în condițiile apariției posibilităților de a alege, a comportamentului uman variabil. Comportamentul subiecților sociali, atât a celor conduși cât și a celor care conduc, e direcționat de către putere într-o direcție prestabilită și în mare măsură devine previzibil.

Puterea este multilaterală, stratificată și multidimensională. Studiarea fiecărei manifestări a puterii necesită o abordare specială și un instrumentariu respectiv. Fiind pluridimensională este imposibil de a o plasa în limitele unei definiții concise. Pornind de la această constatare, e mai simplu de a renunța la elaborarea unei definiții exhaustive și concise a noțiunii și de a elucida caracteristicile sale esențiale. Aceasta ar fi o soluție de a înțelege esența fenomenului puterii. Cu toate că există o varietate de teorii, concepții și viziuni care abordează fenomenul puterii, de cele mai multe ori ele

¹ Roșca A. N. Puterea politică și ordinea socială: interacțiune și echilibru dinamic. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr.1, 2007, p. 5.

² Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. I. Chișinău, s.n., 2001, p. 69.

elucidează doar unele aspecte ale acestui fenomen complex. Pentru ca definiția noțiunii de putere să fie mai completă, ea trebuie să cuprindă integral esența și trăsăturile caracteristice ale acesteia.³

Categoria „putere” este importantă pentru mai multe științe sociale motiv pentru care în literatura de specialitate există o varietate de definiții. Evident că și abordările noțiunii de putere sunt realizate din perspectiva acestor științe. Are dreptate V.V. Mșvennieradze, când afirmă că „noțiunea putere, de altfel ca și noțiunile sale conexe – autoritatea, dominația, influența, forța ș.a. sunt atribuite unui grup de categorii ale științelor sociale – filosofie, politologie, sociologie, psihologie, economie politică, etică, drept – care pe măsura aprofundării în studierea lor provoacă mult mai multe întrebări decât posibilități de a oferi răspunsuri clare”.⁴

Printre abordările frecvent întâlnite în literatura de specialitate se regăsesc următoarele: a) abordarea sociologică (M. Weber), b) abordarea structural-funcționalistă (T. Parsons), c) abordarea sinergetică (G. Balandier), d) puterea – capacitate de a influența asupra indivizilor (G. Lasswell), e) teoria determinismului social (O. Compt; A. Durkheim), f) teoria behavioristă (C. Merriam), g) conceptul psihologic (N.M. Korkunova), h) conceptul podonic (Dj. Catlin).⁵

În cele mai dese cazuri puterea este percepută ca o posibilitate, capacitate, drept de a dispune, a administra, a da ordine cuiva sau a influența pe cineva; ca dominare politică asupra oamenilor; ca o totalitate de indivizi abilitați cu prerogative de putere. Condiția obligatorie pentru funcționarea puterii și realizarea relațiilor de putere este existența subiectului și a obiectului influenței. Relațiile între subiect și obiect alcătuiesc structura puterii.

În încercarea de a defini puterea politologul american R.A. Dahl recurge la abordarea relațională explicând fenomenul în felul următor: „A are putere asupra lui B atâta vreme cât: (1) A este capabil într-o manieră sau alta, să-l facă pe B să facă ceva (2) care îi convine mai mult lui A și (3) pe care B altfel nu l-ar fi făcut”.⁶ Puterea se definește astfel ca un schimb inegal, care permite unui om sau unui grup de oameni să îi determine pe alții spre o acțiune pe care n-ar fi realizat-o în absența acestei intervenții. Și politologul polonez J.J. Wiatr trata puterea în termeni de relație asimetrică menționând că „puterea este posibilitatea de a ordona, în condițiile în care acela, căruia i se ordonă este obligat să se subordoneze”.⁷ Această relație asimetrică între doi sau mai mulți actori se observă în orice grup social, de la cele simple la cele mai complexe.

Am menționat anterior că puterea, ca fenomen social are o proveniență obiectivă, generată de inegalitatea indivizilor și pluralitatea intereselor. Inegalitatea naturală (fizică, de vârstă, de gen, intelectuală) în procesul constituirii societății umane s-a completat cu inegalitatea socială (patrimonială, economică, de statut, nivel de

³ Roșca A.N. Funcționalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Chișinău: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010, p. 10.

⁴ Власть: Очерки современной политической философии Запада / Под. Общ. Ред. В.В. Мшвенниерадзе. Москва: Наука, 1989, с. 10.

⁵ Benchechi D. Puterea politică ca fenomen social: abordare teoretică și practică. În: Moldoscopia, Partea XX, 2002, p. 8-9.

⁶ Dahl R.A. The Concept of Power. In: Behavioral Science, 2:3 (1957: July), p. 202-203.

⁷ Вятр Е. Социология политических отношений. Москва: Прогресс, 1979, с. 159.

socializare). Existența, de rând cu interesele comune și a intereselor particulare și de grup generează divergențe care, uneori, complică relațiile în cadrul colectivității, relații prin care se asigură coexistența unității și a competitivității. Necesitățile colective generate de societate formează un grup aparte de interese, numite interese sociale. Noțiunea „interes social” este legată de noțiunea „interes public”. Dar, interesul public, asigurat de normele de drept și recunoscut de stat, nu coincide întotdeauna cu interesul social. Având în vedere faptul că orice putere reprezintă realizarea volitivă a intereselor cuiva, pot fi diferențiate puterea publică și puterea privată, care realizează interesele publice și respectiv, interesele private, ambele fiind manifestări ale puterii sociale.

Pluralitatea intereselor, accentuarea deosebirilor și a contradicțiilor în societate a solicitat necesitatea unei forțe suprasociale, care ar fi îndeplinit rolul de arbitru în soluționarea disputelor și a contradicțiilor între subiecții sociali. Rolul de arbitru al puterii publice este să asigure unitatea socială nu atât prin omogenitate culturală, cât prin forme instituționale și procedurale.

Puterea publică este determinată, în primul rând, de necesitatea de a administra, fiind îndreptată spre atingerea obiectivelor de dezvoltare socială, în condițiile existenței în societate a unei largi diversități de interese și valori. Însăși noțiunea „putere” (cratos), într-o abordare istorică, este legată de administrarea orașelor-state ale Greciei antice. Conducerea societății în ansamblul ei, la general, este funcția principală, predestinarea esențială a puterii. Resursele sale administrative se manifestă prin capacitatea de a organiza dezvoltarea societății în direcția stabilită, în minimalizarea influenței factorilor perturbatori ai vieții sociale, de a-i imprima caracteristici de stabilitate și predictibilitate.

Puterea publică îndeplinește rolul de reglare a relațiilor dintre diversele tendințe ce se manifestă în viața socială, care în cele mai dese cazuri sunt antagoniste după scopurile și sarcinile sale și blochează manifestările negative sau distructive din mediul social. Fiind un mijloc de organizare și reglementare a raporturilor dintre oameni, puterea publică are capacitatea de ordonare a relațiilor sociale la nivel de societate, situată în limitele unui teritoriu comun. Din acest punct de vedere caracteristicile esențiale ale puterii publice sunt considerate supremația ei și independența față de alte forme de realizare a puterii sociale. Voința puterii publice, care este o varietate a puterii sociale, în virtutea caracterului ei suveran, are un caracter obligatoriu pentru toți subiecții vieții sociale. În același timp obligativitatea respectivă este consolidată prin constrângere, realizată prin intermediul unui aparat specializat, adică prin sistemul instituțiilor puterii publice. Prin urmare, doar titularii puterii publice, în exclusivitate, pot emite dispoziții cu caracter normativ în scopul reglementării uneia sau alteia sferă sociale.

Unii autori prin putere publică înțeleg doar puterea statală, abordare ce poate fi considerată un atavism al științei sovietice, când noțiunea de „public” a fost substituită cu noțiunea „de stat”. Literatura marxistă și legislația fostelor țări socialiste nu agreea concepția separației puterilor în stat, dar în ceea ce privește identitatea puterii publice și a celei de stat, se folosea aceeași abordare, ambele fiind considerate identice cu puterea politică.

Dar, aprofundarea proceselor de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale a determinat schimbări radicale în relația stat-putere. În țările democratice ale lumii contemporane, de rând cu statul mai există și alte colectivități teritoriale. Statul, prin legi, stabilește sfera și limitele de acțiune a acestor colectivități teritoriale, atribuțiile

autorităților deliberative și executive care le reprezintă. Teza, potrivit căreia puterea publică e concentrată doar în instituțiile statului, nu mai corespunde realităților lumii contemporane.⁸ În prezent problema puterii publice nu mai poate fi tratată doar în raport cu statul, ea trebuie elucidată dintr-o perspectivă mai largă, având în vedere existența în democrațiile contemporane a colectivităților teritoriale locale care beneficiază de dreptul la autoadministrare.

Pentru a putea defini puterea publică este necesar de a o aborda nu doar din perspectiva dreptului constituțional. În demersul privind elucidarea noțiunii pornesc de la premisa că „puterea publică” este o categorie social-politică și la studierea ei ar trebui să luăm în considerare esența, formele și nivelurile ei de realizare. Numai clarificarea teoretică a acestor elemente esențiale ar putea permite „descifrarea” legităților guvernării publice și ar facilita identificarea celor mai eficiente mecanisme aplicabile societății contemporane care ar favoriza implicarea poporului în realizarea eficientă a puterii publice.

Puterea publică are două forme istorice principale: 1) puterea individualizată se exprimă prin faptul că rolurile și funcțiile puterii sunt îndeplinite de indivizi concreți. În societățile prestatale erau căpeteniile, șefii triburilor, șamanii. În formațiunile statale, în dependență de forma statului, pot fi monarhii, președinții, prim-miniștrii, liderii partidelor și 2) puterea instituționalizată care se realizează prin intermediul autorităților statului și ale administrației publice locale.⁹

Pentru realizarea voinței sale puterea publică utilizează un sistem de instrumente. Aceste instrumente de realizare a puterii publice sunt legile. Anume prin intermediul legilor puterea publică își face dispozițiile sale obligatorii pentru toți. Tot prin legi este reglementată și funcționarea puterii publice însăși. În același timp, scopurile urmărite de puterea publică de a reglementa și armoniza relațiile sociale determină direcția funcțională a activității titularilor puterii publice și, ca urmare, caracterul și conținutul manifestărilor de putere. Activitatea menționată ar trebui să fie îndreptată exclusiv pentru realizarea sarcinilor dezvoltării economice, politice, sociale și culturale ale societății.

Folosind aceste instrumente puterea publică se impune ca un mecanism de ordonare a relațiilor sociale, legat de determinarea măsurii, stabilirea regulilor în relațiile între subiecții vieții sociale, cu acceptarea sau impunerea anumitor constrângeri în comportamentul și activitatea lor. În acest scop puterea folosește activ normele impuse, prin intermediul cărora comportamentul indivizilor este canalizat în direcția dorită și este influențată motivarea activității lor. Puterea publică este chemată să influențeze, să-și impună voința asupra anumitor subiecți sociali chiar și în cazul unei posibile rezistențe.

Privită ca o relație, puterea publică are un caracter social. Relațiile de putere nu au un caracter particular, ci unul comun, referitor la interesele colectivității în ansamblu. Aceste interese se realizează prin cooperarea, dar și prin lupta dintre diverse grupuri sociale existente în cadrul colectivității teritoriale locale. Puterea publică se realizează în societate și se răsfrânge asupra maselor largi. În comparație cu puterea biologică, patriarhală, gentilică, puterea publică are două trăsături distincte. În primul rând are caracter universal. Într-o măsură mai mare sau mai mică (în funcție de regimul

⁸ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 84-85.

⁹ Минаков П.А. Природа и свойства публичной власти. Вестник ВЭГУ, № 2 (52), 2011, с. 44.

politic) puterea publică se răsfrânge asupra tuturor sferelor activității umane. În al doilea rând, puterii publice îi este caracteristică incluziunea, ceea ce înseamnă că puterea publică, cuprinzând toate sferele activității umane, include în sfera acțiunii sale totalitatea subiecților sociali. Trăsăturile menționate explică principala predestinație a puterii publice – de a subordona unei voințe unice toți subiecții sociali în scopul asigurării integrității și stabilității comunității sociale.¹⁰

Puterea publică se deosebește de puterea corporativă privată, existentă în colectivitățile cu caracter privat. Interesele sociale și scopurile comune generează și „treburi comune” care au un caracter public. Pentru realizarea lor, cât și pentru exprimarea interesului colectivității în relațiile cu mediul extern este necesară o anumită coordonare a acțiunilor, adică este necesar un nucleu organizator și conducător. Conducerea colectivității teritoriale apare în mod natural pornind de la logica diviziunii muncii: activitatea de conducere se delimitează de alte tipuri de activități. Autoritățile publice, constituite de către colectivitatea teritorială sunt menite să exprime, realizeze și să apere interesele sale publice, adică acele interese în baza cărora s-a și constituit respectiva colectivitate. În scopul apărării acestor interese, logica existenței puterii publice presupune posibilitatea aplicării măsurilor coercitive, care au un caracter social deoarece sunt o emanație a puterii colectivității publice.

Deși puterea publică are menirea de a acționa, mai întâi de toate, în interesul colectivității teritoriale a cărei emanație este, în realitatea cotidiană nu întotdeauna se întâmplă astfel. Deseori o acaparează și o folosesc în propriile interese forțele care domină economic, politic, ideologic în colectivitatea dată. În anumite situații ea poate fi transformată în puterea personală a conducătorului, iar purtătorii competențelor publice a colectivității pot ocupa o poziție invers proporțională cu cea a colectivității teritoriale. Dar și în cazul când puterea publică acționează, la general, în interesele colectivității, autoritățile publice, funcționarii și conducătorii din cadrul lor au propriile interese. Până la urmă, această contradicție, de regulă, se rezolvă pe calea racordării puterii publice la interesele și voința colectivității teritoriale, recurgându-se în acest sens la diferite mijloace, inclusiv mișcări populare de masă sau chiar revoluții.

H. Simon considera că „puterea și autoritatea formală ca manifestare a puterii sunt un instrument deseori util pentru atingerea obiectivelor proprii. Nu este însă neobișnuit ca puterea să devină un scop în sine, căutat de dragul lui”. În opinia sa, printre cele mai neplăcute consecințe ale exprimării nevoii de putere este creșterea dramatică a nivelului de neîncredere, mânie și frică între grupurile concurente. Iar problema clasică a societăților este „de a determina cum aceste consecințe disfuncționale pot fi evitate sau reduse, permițând, în același timp, transpunerea în viață a sarcinilor”.¹¹ Este important de a conștientiza faptul că deformarea fundamentelor democratice de organizare și funcționare a puterii în scopul obținerii unor avantaje pecuniare și conjuncturale este contraproductivă și lipsită de perspective.

Eforturile cercetătorilor de a explica esența fenomenului puterii, și în special a celei publice, durează de multe secole, însă necesitatea studierii și actualitatea ei nu s-a diminuat. Cunoscutul sociolog francez M. Crozie, care și-a consacrat o bună parte din cercetările sale studierii fenomenului puterii, scria în 1963: „Până în prezent n-a fost explicată „taina” puterii, problema puterii rămâne un spațiu alb în cercetările științifice.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Simon H.A. Comportamentul administrativ. Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004, p. 159-160.

Analiza ei nu s-a mișcat înainte după Machievelli și Marx”.¹² Cu toate că de atunci a trecut mai bine de jumătate de secol, putem constata că afirmația continuă a fi actuală, în sensul că dezbaterile privind diverse aspecte ale fenomenului puterii continuă. Analiza studiilor, care abordează problemele date, demonstrează faptul că autorii nu au oferit răspunsuri concludente la toate întrebările cu care se confruntă cercetătorii, dar și decidenții politici.

În spațiul public, dar și în literatura de specialitate, se operează frecvent și în variante interpretative diverse și originale cu noțiunile „putere politică”, „putere de stat”, „putere publică”. Noțiunea „putere publică” se folosește și în textele constituționale ale mai multor state democratice (de exemplu, art. 7 al Constituției Republicii Poloneze).¹³

Unii autori le consideră identice, alții încearcă să le nuanțeze. În unele cazuri puterea publică este identificată exclusiv cu puterea de stat, iar în altele se menționează puterea politică, care include în sine toate atributele și manifestările puterii publice. Această situație se datorează interpretării termenului „public”, care, alături de alte noțiuni cum ar fi „administrație publică”, „autoritate publică”, „drept public”, „interes public” își croiește greu drumul în circuitul științific din Republica Moldova. Dezvoltând afirmația anterioară menționez că, deoarece noțiunea „putere publică” este strâns legată de cea de „drept public”, determinarea sub-categoriilor puterii publice poate fi realizată și prin prisma subiecților care în activitatea lor se conduc de normele dreptului public. În fond, acești subiecți și realizează puterea publică.

Potrivit opiniei lui V.E. Cirkîn noțiunea „putere publică” corelează cu administrarea publică. Pentru realizarea puterii publice este necesară „o relație dinamică, adică administrația publică, care se manifestă, în primul rând, prin existența unui anumit scop, a unei necesități obiective de administrare (administrarea în societate nu poate fi realizată de dragul administrării). Acesta poate fi un eveniment, stare, acțiune, care are impact asupra colectivității teritoriale publice și care necesită o intervenție de administrare. În al doilea rând, este nevoie de o normă juridică, în baza căreia și în corespundere cu care se realizează administrarea publică. În al treilea rând, este necesar, de regulă, înfăptuirea unui act juridic corespunzător (în mod obligatoriu emiterea unui act în formă scrisă). Drept rezultat, apare o relație de administrare publică: o anumită legătură între subiectul și obiectul administrării. Esența unei astfel de relații este următoarea – acțiunea subiectului deținător al puterii publice, putere care aparține de fapt colectivității teritoriale publice, dar care i-a fost delegată, într-un anumit volum, pentru realizarea funcțiilor atribuite, asupra obiectului administrării, în interesul societății”. Potrivit opiniei reputatului savant puterea publică a apărut inițial în societate. În realizarea acestei puteri și constă sensul administrării publice.¹⁴

Analizând diversele opinii privind noțiunea putere publică constat că majoritatea cercetătorilor sunt de părere că puterea publică este o formă a puterii sociale, care apare într-o colectivitate organizată teritorial în scopul realizării intereselor sociale

¹² Crozier M. *Le Phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Éditions du Seuil, 1963, p. 194.

¹³ The Constitution of the Republic of Poland. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (accesat la 19.09.2017).

¹⁴ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. Москва: Юрист, 2008, с. 28-30.

articulate. Ea trebuie să fie legală și să se manifeste prin instituțiile sale. În același timp, puterea publică este o formă deosebită a puterii sociale. Ea impune societății anumite reguli de comportament, dispune de forme speciale de constrângere și se realizează în forme organizatorice specifice.

Deoarece natura socială a puterii publice, atât a celei statale, cât și a colectivităților teritoriale este aceeași, deduc că puterea publică reprezintă un sistem unitar.

Urmare a analizei diverselor abordări ale fenomenului puterii V.E. Cirkin a elaborat concepția colectivist-volitivă a puterii publice, care tratează puterea drept un fenomen immanent oricărei comunități umane, membrii căreia au interese comune. Comunitatea de interese, evident, reclamă o coordonare a voințelor individuale și conducerea comunității sub formă de autoritate. În același timp, membrii comunității au interese personale și private, fapt care generează anumite neînțelegeri sau chiar contradicții. În aceste cazuri, autoritatea conducătorului nu este suficientă pentru a le soluționa. Pentru a nu se destrăma comunitatea, conducerea bazată pe autoritate se combină sau se transformă în conducere bazată pe impunere sau constrângere.¹⁵ Concepția colectivist-volitivă a puterii publice este un instrument metodologic eficient de investigare a fenomenului organizării teritoriale a puterii publice adecvat realităților lumii contemporane.

1.1.2. Puterea politică versus puterea statală. Pentru a elucida pe deplin conținutul noțiunii „putere publică” este important de a clarifica sensul noțiunilor „putere politică” și „putere statală”, precum și a modului cum este reflectată relația dintre aceste două noțiuni în literatura de specialitate.

Noțiunea „putere politică” este folosită cel mai des ca „sinonim al puterii de stat”. Argumentul rezidă în faptul că „spre deosebire de mediul natural (populația și teritoriul), statul a fost creat prin aplicarea forței de convingere și constrângere, care, după făurirea lui, s-a transformat din formă politică a puterii sociale în putere publică sau de stat”.¹⁶

Puterea politică era definită de P. Negulescu drept: „puterea de a comanda celorlalți, care sunt obligați a se supune, sub sancțiunea constrângerii”.¹⁷ Puterea este un fenomen social, afirma M. Preda, ea nu poate fi concepută decât în cadrul societății. Dar nu orice putere, a oricărei persoane sau colectivități umane este și putere politică. Puterea capătă caracter politic atunci când conștiința colectivității devine conștiință socială, dominată de un interes social, adică atunci când se desprinde de conștiințe individuale sau de simpla sumă a acestora, conturându-se ca o sinteză calitativă a lor, ca un liant al indivizilor unei colectivități, al acțiunilor și intereselor lor comune.¹⁸

Puterea politică se individualizează în câmpul puterii sociale și al vieții politice printr-o diversitate de trăsături. Aceste trăsături, în accepțiunea lui A. Amititeloaie sunt: în primul rând, puterea politică implică, în mod necesar, o relație socială, respectiv o legătură de dependență dintre guvernanți și guvernați; în al doilea rând,

¹⁵ A se vedea: Чиркин В. Е. Современная концепция публичной власти. In: Russian journal of legal studies, nr. 2 (3), 2015, p. 73-74.

¹⁶ Guceac I. Curs elementar de drept constitutional. Vol.I. Chișinău, s.n., 2001, p. 72, 73.

¹⁷ Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. București, 1938, p. 6.

¹⁸ Preda M. Tratat elementar de drept administrativ roman. Ed. a II-a. București: LUMINA LEX, 1999, p. 36.

puterea politică implică o relație socială asimetrică; în al treilea rând, puterea politică, spre deosebire de alte forme de putere socială, are o vocație globală; în al patrulea rând, puterea politică beneficiază de un drept de inițiativă aproape exclusiv în ceea ce privește organizarea și desfășurarea relațiilor și activităților în plan social. În același timp, „puterea politică, spre deosebire de celelalte forme de putere, are drept mijloc specific și ultim forța, pentru că ea gestionează, practic, întregul organism instituțional al statului”.¹⁹ V. Măgureanu consideră că „puterea politică servește necesității de a asigura echilibrul diferitor colectivități ce alcătuiesc societatea și compatibilitatea activităților ce se desfășoară în interiorul ei”.²⁰

În viziunea lui C. Solomon puterea politică este publică, deoarece este aleasă de către popor. În calitatea sa de subsistem al sistemului puterii sociale, puterea politică include următoarele componente: puterea suverană a statului, partidele și organizațiile politice, mijloacele de informare în masă. Mecanismele de realizare a puterii, în opinia sa, sunt: dominația, conducerea, dirijarea și organizarea, controlul, iar în funcție de sursele sale, puterea poate fi: putere legitimă; de recompensare; de coerciție; de referință; de expertiză.²¹

Un aspect important al problematicii puterii politice ține de resursele acesteia. În opinia lui A.N. Roșca, categoria „resurse ale puterii” se referă nu numai la organele de stat, dar și la alți subiecți care acționează în afara structurilor statale și care evoluează ca purtători ai puterii politice în aria competenței lor. Oricât de democratice ar fi procedurile de obținere a puterii, puterea prin sine însăși este un fenomen marcat de inegalitate. Cauza principală de supunere a unor agenți sociali față de alții constă în distribuirea neuniformă a puterii, în funcție de resursele care o alimentează. Drept urmare organele publice centrale și cele locale, structurile de stat și cele de partid, organizațiile obștești nu dispun de același complex de resurse ale puterii. Posibilitățile acestor subiecți ai puterii de a-și multiplica și diversifica arsenalul mijloacelor de influență asupra obiectului puterii sunt diferite.²²

Autorii L. Roșca și Ed. Volcov sunt de părere că puterea politică are o sferă de aplicare mai mare, deoarece puterea politică există și funcționează în diverse forme: de stat, de partid, internațională etc. Dintre formele menționate, cea mai influentă și mai dezvoltată este puterea de stat, care formează nucleul puterii politice și care „se întemeiază pe un aparat specific al impunerii și este înzestrată cu dreptul unic de a adopta legi și de a aproba diverse acte normative, pe care le impune tuturor. Spre deosebire de puterea politică, puterea statală deține monopolul asupra forțelor de constrângere (armata, poliția, judecata, procuratura etc.), cu toate că ultima nu utilizează în mod obligatoriu mijloacele de constrângere pentru atingerea unui scop politic. Puterea politică funcționează fără un sistem al impunerii, nu se întemeiază pe institutul dreptului, ci prin intermediul organizației, și a normelor recunoscute de ea, care nu au caracter juridic”.²³

¹⁹ Amititeloaie A. Puterea politică din România contemporană și unele tendințe discreționare în exercitarea ei. Teza de doctor în politologie. Chișinău, 2014, p. 14-19.

²⁰ Măgureanu V. Studii de sociologie politică. București: Editura Albatros, 1997, p.74.

²¹ Solomon C. Puterea în Republica Moldova. În: Moldoscopie, nr. 4 (LV), 2011, p. 96, 98-99.

²² Roșca A.N. Funcționalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Chișinău: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010, p.14.

²³ Roșca L., Volcov Ed. Politologia. Chișinău: UASM, 1999, p. 56.

Și T. Popescu consideră că noțiunea „putere politică” e mai largă decât „puterea de stat” deoarece „se înfăptuiește și activează nu numai în cadrul statului, ci și în cadrul altor unități ale sistemului politic al societății (partide, mișcări sociale, organizații de tineret etc.). Activitatea unora dintre ele poate fi și în opoziție față de politica și puterea de stat”.²⁴ Aceiași opinie o împărtășește și I. Guceac, exemplificând în felul următor: „putem vorbi de puterea politică a unui partid, chiar dacă se află în opoziție, dar nu putem considera această putere ca fiind una de natură publică. Mai mult decât atât, dacă privim statul ca un element central al puterii politice, care este organizarea unei ordini sociale, ... diferența dintre noțiunile în discuție devine și mai evidentă”.²⁵ Și I. Jecev consideră că „puterea de stat este o putere derivată și condiționată de puterea politică deținută de popor”.²⁶

I. Deleanu consideră că noțiunile „putere politică” și „putere publică” sunt identice.²⁷ Gh. Uglean folosește termenul „putere politică” pentru a desemna puterea poporului, care are, în viziunea sa, un conținut mai larg decât organizarea sa statală: „... într-o asemenea viziune științifică, trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice”. Așa văzute lucrurile, puterea statală, într-o explicație simplă, este forma de organizare statală a puterii poporului. Dacă această organizare se realizează prin mai multe grupe (categorii, autorități, puteri) de organe de stat, cu funcții (împuterniciri) și trăsături clar definite și caracterizate prin autonomie organizatorică și funcțională, precum și prin echilibru reciproc și colaborare, suntem în prezența separației, echilibrului puterilor. Această stare este specifică sistemelor de guvernământ democratice”.²⁸

R. Cotici consideră că puterea de stat, deși este o putere unică în înțelesul că alături de ea nu poate exista, în același timp, o altă putere care să acționeze în numele întregii societăți, nu este și unitară, ea realizându-se în forme și modalități diferite, toate însă asigurând funcționarea corespunzătoare a societății în ansamblul său. Din acest punct de vedere, doctrina juridică, filosofică și politică vorbește de puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească a statului, de unicitatea puterii de stat și, paradoxal, de „separația puterii în stat”.²⁹

În opinia autorilor I. Muraru și S. Tănăsescu exercitarea puterii de stat este o activitate specifică desfășurată de organele reprezentative, fiind o activitate de conducere, dar o conducere de nivel superior tuturor activităților de conducere desfășurate de alte organe ale statului.³⁰

Noțiunea „puterea poporului”, în accepțiunea lui Gh. Avornic, este o categorie mai largă, care o include pe cea de „putere de stat”. Puterea poporului, poate fi identificată și chiar egalată cu puterea politică, care presupune „capacitatea și

²⁴ Popescu T. Politologie. Ed. a 2-a. Chișinău: AAP, 1999, p. 41.

²⁵ Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. I. Chișinău, s.n., 2001, p. 72.

²⁶ Jecev I. Reflecții privind problemele conceptuale ale puterii de stat. În: Legea și viața, nr. 10, 2012, p. 50.

²⁷ Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. București, 1991, p. 18.

²⁸ Uglean Gh. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Ed. a IV-a. București: Editura Fundației României de Măine, 2007, p. 331-332.

²⁹ Cotici R. Conducerea publică - formă a conducerii sociale. Administrația în cadrul conducerii publice. În: Revista Națională de Drept, nr. 1, 2007, p. 84.

³⁰ Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a IX-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2001, p. 31.

posibilitatea de a dispune în stat cu cineva sau față de ceva, a acorda o influență hotărâtoare asupra activității oamenilor, utilizând cele mai diverse mijloace, cum ar fi: autoritatea, tradițiile, convingerea, dreptul, voința, constrângerea, violența etc”. Puterea politică, în viziunea sa, se manifestă în două planuri: primul – reprezintă puterea statală, care este rezultatul confruntării și colaborării diferitelor forțe politice (se manifestă prin actele normative și activitatea organelor puterii de stat); al doilea – reprezintă puterea unor formațiuni politice concrete (partidele politice, organizațiile și mișcările social-politice) sau diferite blocuri ale organizațiilor politice, care reprezintă interesele diferitelor grupuri sociale (la acest nivel puterea politică se realizează prin intermediul organelor lor de conducere sau prin intermediul organelor puterii de stat, în cazul când acestea câștigă la alegeri prin intermediul reprezentanților lor în organele de stat respective.³¹

În general, se poate constata că studierea puterii publice a fost eclipsată de creditul sporit acordat studierii puterii statale. În literatura de specialitate, destul de frecvent, puterea statală este numită și putere publică, astfel considerându-le identice. De exemplu, N. Bantuș analizând legătura indisolubilă între elementele constitutive ale statului menționa că un „element definitoriu al statului îl reprezintă forța publică, puterea publică sau puterea de stat”.³² Și în lucrarea „Constituția Republicii Moldova. Comentariu”, autorii nu fac diferență între puterea de stat și cea publică, considerând aceste două noțiuni identice.³³ În acest context e necesar de menționat că în textul constituțional nu se operează cu noțiunea „putere publică”, fapt care a influențat abordarea fenomenului în literatura de specialitate.

În viziunea lui A.N. Roșca principalul purtător al puterii politice este statul, iar funcțiile de bază ale ei constau în conducerea de ansamblu a societății sau a sferelor ei aparte (economică, socială, politică, cultural-spirituală), reglarea relațiilor internaționale, proceselor migraționale, integrative, de globalizare etc.³⁴ Și D. Benchechi remarca faptul, că în structura puterii politice un loc deosebit și o importanță majoră îi revine puterii statale, a cărei menire constă în efectuarea conducerii de ansamblu a societății, în promovarea intereselor țării pe arena internațională, asigurarea stabilității politice, coeziunii și ordinii sociale prin contracararea manifestărilor de orientare extremistă, tendințelor de dezintegrare, haosului și dezordinii publice. O putere politică stabilă, democratică și eficientă, apropiată de popor și supusă controlului din partea acestuia este condiția de bază a dezvoltării normale a societății. Statul este autoritatea centrală, care dispune de aparatul și mecanismele necesare menite a face ca voința, legile și normele stabilite de ea să fie respectate și traduse în viață.³⁵

Din punctul de vedere al profesorului I. Alexandru, termenul „stat” desemnează „o colectivitate umană, situată pe un teritoriu și supusă unei autorități suverane. El desemnează, de asemenea, un aparat de instituții, care îi permite să comande și să

³¹ Avornic Gh. *Tratat de Teoria generală a statului și dreptului*. Vol. I. Chișinău, 2009, p. 87, 88.

³² Bantuș N. Unele considerațiuni privind legătura indisolubilă între elementele constitutive ale statului. În: *Revista Națională de Drept*, nr. 4, 2008, p. 66.

³³ *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 25-26.

³⁴ Roșca A.N. Funcționalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: *Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene*. Chișinău: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010, p. 11.

³⁵ Benchechi D. *Puterea politică în Republica Moldova: probleme ale eficientizării funcționării*. În: *Moldoscopie*, nr.4 (XXXV). Chișinău, 2006, p. 9.

acționeze”.³⁶ Iar M. Preda afirma că „... statul nu este altceva decât o forță publică, o instituție publică care asigură conducerea societății, în numele societății, ca reprezentant oficial ai acesteia, în ansamblul ei.”³⁷ Cu toate că structurile și funcțiile statului au evoluat în timp, C. Manda consideră că în esență statul a rămas același, „adică o putere de comandă sau, în societățile pluraliste și democratice - un instrument de organizare și de conducere a societății”.³⁸

Este important de menționat și faptul că puterea statală, în anumite circumstanțe poate să nu fie una publică, la fel cum nu orice putere politică este și una statală. De exemplu puterea monarhică – este puterea statală, dar nu este publică, deoarece poporul în acest caz nu este izvorul puterii de stat. Dacă puterea de stat este acaparată în rezultatul unei lovituri militare, revoluții, intervenție externă – această putere de stat pierde calitatea de putere publică.

Cercetătorul rus V.E. Cirkin delimitează puterea politică de cea statală, considerând că puterea statală a țărilor democratice contemporane nu mai reprezintă puterea politică a unei anumite clase sau grup social, ci îndeplinește o funcție de arbitraj în societate; în al doilea rând, puterile politică și statală au mecanisme diferite de realizare; în al treilea rând, doar puterea statală este abilitată, în numele întregii societăți, de a folosi, în mod legal, constrângerea; în al patrulea rând, puterea statală este puterea supremă în societate, adică este suverană.³⁹ Fiind de acord cu argumentele prezentate de V.E. Cirkin vreau să fac o precizare referitor la rolul de arbitru al puterii statale: realizând funcția de arbitraj în mediul social, puterea statală, de fapt, își accentuează caracterul său politic însuși prin faptul că se situează deasupra societății, se distanțează și astfel are un anumit grad de autonomie în acțiunile sale.

Din punct de vedere instituțional, puterea politică este totalitatea instituțiilor și mecanismelor legate de activitatea statului în vederea exercitării atribuțiilor sale constitutive. Abordarea legală tratează puterea politică în mod impersonal, ea nu este interesată de actori, ci de instituții.⁴⁰

1.1.3. Puterea statală versus puterea publică. De foarte multe ori puterea publică este identificată și cu puterea statală. În perioada sovietică noțiunea „putere publică” nu a avut o răspândire largă, dar și atunci când era folosită era interpretată cu sensul de „putere de stat”, fapt ce se datora lucrărilor marxist-leniniste la care apelau, și mai ales la lucrarea lui F. Engels „Originea familiei, a proprietății private și a statului”, apărută în 1884. Noțiunea „die öffentliche Gewalt”, folosită de F. Engels, a fost interpretată ca „putere de stat” și a intrat în circuitul științific sovietic ca principalul atribut al statului. Primul articol referitor la noțiunea „putere”, a apărut în ediția a treia a Enciclopediei sovietice din anul 1971, edițiile precedente limitându-se doar la cea de „putere de stat”.⁴¹

³⁶ Alexandru I. Criza administrației: teorii și realități. București: Ed. ALL BECK, 2001, p. 27-28.

³⁷ Preda M. Tratat elementar de drept administrativ român. Ediția a II-a. București: LUMINA LEX, 1999, p. 32.

³⁸ Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ediția a II-a revizuită și adăugită. Volumul I. București, 2002, p. 11.

³⁹ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. Москва: Издательский дом „Артикул”, 1997, с. 77.

⁴⁰ Moșneaga V., Nicolaev I., Bucătaru I. Dimensiuni conceptuale și metodologice ale puterii politice în calitate de componentă a relației putere – opoziție politică. Moldoscopy, 2012, nr. 4 (LIX), p. 104.

⁴¹ Коротких Н. Н. Власть: вопросы теории. Москва: Флинта, 2012, с. 6.

Examinarea problemelor legate de sfera puterii era corelată, în primul rând, cu edificarea societății socialiste. Elucidarea acestor probleme trebuia să constituie fundamentul teoretic pentru schimbările sociale planificate. Din această perspectivă, dar și datorită faptului că societatea era etatizată, au fost studiate, în mare parte, doar puterea de stat a societății socialiste și „autoguvernarea socială” în viitoarea societate comunistă. De asemenea, era cercetată sub aspect critic și cu puternice accente ideologice, puterea de stat a țărilor capitaliste. În condițiile dominării totale a ideologiei marxist-leniniste rezultatele „cercetărilor” se înscadrau în clișee prestabilite, fapt ce a contribuit la izolarea științelor sociale sovietice de restul comunității științifice, de tendințele predominante în mediul științific internațional.

În condițiile sistemului politic democratic subiectul primar al puterii, izvorul (sursa) ei este recunoscut poporul. Subiectul puterii (individual, entitate socială, instituție sau organizație) reprezintă elementul activ, directoriu al puterii. Subiectul se caracterizează prin posibilitățile sale: a) de a da ordine și dispoziții; b) de a realiza activități cu caracter organizatoric și de conducere; c) a-și subordona voinței sale comportamentul obiectului; d) de a implementa norme de comportament obligatorii; e) de a aplica sancțiuni pentru neîndeplinirea voinței sale sau a normelor stabilite. Subiectul dominant își exprimă manifestările volitive prin acte normative, ordine, dispoziții prin care obiectului îi este indicat un anumit fel de comportament, sunt indicate sau presupuse sancțiunile, care vor urma în caz de neîndeplinire a ordinului.

Calitatea de obiect al puterii o pot avea indivizii, grupurile sociale, comunitățile, instituțiile și organizațiile. Puterea nu e posibilă fără subordonare. Disponibilitatea obiectului de a se subordona depinde de calitățile personale, de caracterul și volumul cerințelor care i-au fost înaintate, resursele și (sau) autoritatea subiectului puterii, de circumstanțele concrete existente.

În urma analizei diverselor abordări privind relația dintre cele două noțiuni menționez faptul că noțiunea „putere publică” este mai largă decât noțiunea „putere statală”. Puterea statală este o varietate supremă și suverană a puterii publice. Pornind de la această constatare, în Republica Moldova există următoarele forme legale și legitime ale puterii publice :

- a) puterea statală, doar ea este suverană și doar ea atribuie prin intermediul Constituției și a legilor competențe celorlalte niveluri ale puterii publice;
- b) puterea locală cu competențe în soluționarea problemelor locale.

1.1.4. Suveranitatea – element esențial în definirea noțiunii „putere publică”. Concepția suveranității poporului, în condițiile societății democratice contemporane presupune că puterea oficială și legitimă reprezintă un sistem complex, multifuncțional și are un caracter public. În statele democratice suveranitatea poporului se realizează la fiecare nivel de existență a colectivităților teritoriale prin sistemul puterii publice, de aceea studierea mecanismelor de realizare a puterii publice trebuie de efectuat nu izolat, ci în complex.

În discursul politic și în științele sociale s-au înrădăcinat mai multe afirmații stereotip care sunt utilizate, în multe cazuri (mai ales în discursul politicianilor și în literatura de specialitate, inclusiv cea cu caracter didactic), fără a pătrunde în esența lor. Unul din aceste clișee este afirmația: „în statul democratic puterea aparține poporului”. Pornind de la această afirmație pot fi puse în discuție următoarele probleme: 1) sunt echivalente afirmațiile „poporul-sursa puterii” și „poporul deține puterea”?, 2) poate poporul să dețină puterea? și 3) pot fi considerate referendumul și alegerile libere

exprimarea nemijlocită a puterii poporului?

Caracteristica oricărei colectivități suverane, menționa J.P. Jacqué, constă în faptul că doar ea posedă puterea și nu o transmite unei alteia din afara acestei colectivități. În acest fel, suveranitatea face ca statul să se deosebească de alte colectivități teritoriale, locale sau regionale.⁴² Dacă suveranitatea înseamnă autoritate supremă, constata H.J. Morgethau, se înțelege de la sine că două sau mai multe entități – persoane, grupuri de persoane sau instituții – nu pot fi suverane în același timp și spațiu. Cel care este suprem este prin necesitate logică superior oricărui altcuiva; nu poate avea vreun superior deasupra sa sau egali lângă el.⁴³

Există un spectru larg de viziuni privind explicarea sintagmei „suveranitatea națională aparține poporului”. În viziunea lui B. Negru esența acestei sintagme constă în a defini și consacra, în primul rând, poporul ca deținător de autoritate legitimă, căruia îi aparține suveranitatea națională. În al doilea rând, se are în vedere aparatul statului, care are capacitatea de a emite norme, de a asigura executarea lor și de a supune pe oricine voinței poporului pe care îl reprezintă și mandatului în baza căruia acționează. De altfel, aparatul de stat întruhidează în sens direct puterea statului.⁴⁴

Deoarece suveranitatea este o trăsătură generală a puterii de stat, preciza I. Muraru, nu se poate vorbi de un titular al suveranității decât în măsura dacă am pune semnul egalității dintre puterea de stat și suveranitate în virtutea faptului că, în societatea în care puterea de stat aparține real întregului popor (națiunii), suveranitatea poporului sau suveranitatea națională se identifică cu suveranitatea de stat.⁴⁵

D.C. Dănișor, apelând la teoriile despre suveranitate de sorginte franceză (în special la teoria suveranității naționale și teoria suveranității populare) face o distincție dintre titularul suveranității, sursa acesteia și de exercițiul ei: „Legea fundamentală distinge ... cele trei planuri pe care poate fi situată suveranitatea, cel al titularului, statul fiind suveran, cel al sursei suveranității, combinând teoria suveranității naționale cu cea a suveranității populare și cel al exercițiului suveranității, acesta fiind făcut prin organele reprezentative ale poporului român și prin referendum”.⁴⁶ Exercițiul suveranității este distins de titularul suveranității și de sursa acesteia. Exercițiul suveranității este făcut de organele reprezentative ale poporului și de corpul electoral, prin referendum.⁴⁷ În viziunea lui D.C. Dănișor, organelor reprezentative li se încredințează doar, exercițiul puterii, deci anumite împuterniciri și nu puterea ca atare.

Analizând problema suveranității poporului, A. Arseni menționa că din prevederile art. 2 alin. 1 al textului constituțional rezultă următoarele consecințe constituționale: în primul rând, poporul Republicii Moldova este unicul deținător al „suveranității naționale”; în al doilea rând, „suveranitatea națională” este exercitată fie în mod direct de către popor, fie prin organele sale (ale poporului) reprezentative și în al treilea rând, ambele forme de exercitare a „suveranității naționale” sunt stabilite de

⁴² Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Перевод с французского. Москва: Юристъ, 2002, с. 39.

⁴³ Morgethau H.J. Politica între națiuni: lupta pentru putere și lupta pentru pace. Iași: Polirom, 2007, p. 344.

⁴⁴ Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 23.

⁴⁵ Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. București, Ed. Actami, 1997, p. 161.

⁴⁶ Dănișor D.C. Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale (comentarii ale art. 2 din Constituția României). În: Revista de științe juridice, nr.2, 2007, p. 82.

⁴⁷ Ibidem, p. 86.

Constituție”.⁴⁸ A. Arseni consideră că „suveranitatea de stat, care își are legitimitatea în suveranitatea națională, reprezintă acea proprietate a puterii de stat de a fi supremă în raport cu alte puteri sociale existente în stat și independentă de puterea oricărui alt stat sau organism (organisme) internațional(e) în limitele principiilor și normelor internaționale unanim recunoscute”.⁴⁹

I. Creangă consideră că suveranitatea națională constă în dreptul poporului de a hotărî necondiționat în privința intereselor sale și de a le promova și realiza în mod nestingherit. Suveranitatea națională înseamnă puterea absolută și perpetuă a poporului, puterea politică, adică o putere aparținând poporului, care își creează puterea de stat, al cărei deținător suveran este.⁵⁰

Cercetătorii Gh. Costachi și G. Pogoneț analizând noțiunea „suveranitatea poporului” menționau următoarele: „În general, se consideră că suveranitatea aparține poporului, care, la rândul său, o delegă spre exercitare organelor supreme ale puterii de stat pe întreg teritoriul statului. Cu toate acestea, titular al suveranității rămâne a fi în continuare poporul. Astfel, deținătorilor puterii de stat – guvernanților – li se încredințează, prin sufragiu, nu suveranitatea, care este un atribut inalienabil al poporului, ci exercițiul acesteia”.⁵¹

În *Declarația suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova* se afirmă că „izvorul și purtătorul suveranității este poporul”,⁵² iar în textul constituțional, e stipulat că „suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova”. Dar proclamarea suveranității poporului încă nu înseamnă realizarea *de facto* a puterii publice nemijlocit de către popor. Identificarea unor soluții viabile privind implementarea practică a dezideratului constituțional privind suveranitatea poporului în realitatea practică este una din problemele esențiale ale societății moldovenești.

Primul alineat al art. 2 din Constituția Republicii Moldova stabilește că „suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”. Este important de menționat faptul că textul constituțional consacră expres interdicția exercitării puterii de stat în nume propriu. Exercitarea suveranității poporului se realizează prin organele sale reprezentative. Reprezentative sunt organele în care membrii lor acționează ca mandatar ai poporului, luând decizii în numele celor care le-au acordat mandatul respectiv. Constituția consacră ca organe reprezentative: Parlamentul (art. 60-76); consiliile locale și primarii (art. 112-113). Reprezentativitatea se asigură prin alegeri și, de aceea, Constituția stabilește că autoritățile sus-menționate sunt alese, potrivit Constituției, prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Votul este instrumentul de investire cu prerogative legale a autorităților publice, cărora li se delegă astfel exercitarea continuă a suveranității naționale. Exercitarea suveranității poporului prin organele sale reprezentative presupune că organele reprezentative se formează în conformitate cu prevederile Constituției, ale legislației electorale și că activitatea lor se desfășoară în modul și în limitele stabilite de

⁴⁸ Arseni A. „Suveranitatea națională” de la abordarea teoretică la realizarea practică. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 12, p. 8.

⁴⁹ Ibidem, p. 14.

⁵⁰ Creangă I. Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept. Ch.: Epigraf, 2003, p.15.

⁵¹ Costachi Gh., Pogoneț G. Suveranitatea: între ficțiune și realitate. În: Legea și viața, nr. 11, 2014, p. 7.

⁵² Declarația suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova nr. 148-XII din 23.06.90. În: Veștile nr. 8/192, 1990.

Constituție și de legislația respectivă.⁵³ Regimul reprezentativ poate fi definit în două sensuri: a) în sens larg, ca formă de exercitare indirectă a suveranității naționale de către popor prin intermediul reprezentanților săi aleși; b) în sens restrâns, ca ansamblu de autorități publice, desemnate de popor, pentru a exercita suveranitatea (puterea politică) în numele lui”.⁵⁴

Una din realizările democrației moldovenești a fost reflectarea în Constituție a faptului că poporul nu doar este deținătorul puterii, dar și o poate realiza în nume propriu. Dar, realizarea practică a acestor deziderate teoretice a întâmpinat obstacole de ordin social și organizațional. Aspectul social al problemei se rezumă la faptul că, în condițiile democrației postsocialiste, a avut loc un proces de stratificare socială extremă a populației. Dificultatea este următoarea: poate fi consolidată această masă alcătuită dintr-un grup social, relativ mic, de oameni foarte bogați și un alt grup, de peste două milioane de oameni aflați la limita sărăciei într-un „popor unit al Republicii Moldova”? E posibil oare de creat un mecanism care ar permite ca acești oameni, prin eforturi comune, să guverneze propriul lor stat? În ceea ce privește cea de-a doua problemă lucrurile stau în felul următor: de iure, este recunoscută și consacrată constituțional suveranitatea poporului, iar de facto, există tendința de a menține poporul la starea de „electorat” sau „masă votantă”. Altfel spus, poporul e acceptat doar la faza de formare a organelor puterii publice, iar procesul decizional a fost monopolizat de organele reprezentative, poporul fiind eliminat din această ecuație.

În aceste condiții, rămâne, în afară de alegeri, o a doua posibilitate de exercitare a suveranității de către popor, cea a referendumului. Urmare a acestei constatări ar fi logic ca un număr cât mai mare de întrebări să fie supuse aprobării populare. Dar, tendința este de a limita sfera de aplicare a referendumului ca instrument de realizare nemijlocită de către popor a puterii, efectuarea referendumului necesitând aprobarea autorităților publice. Evident, este greu de înțeles această situație, când cei care sunt sursa puterii cer permisiunea organului puterii publice care îi reprezintă de a-și exprima voința.

Urmare a celor expuse supra, deduc că dreptul poporului de a influența procesul decizional al organelor puterii statale, cât și a celor ale puterii locale este limitat și, în așa mod, puterea publică, în formele sale statală și locale au tendința de a se transforma din puterea poporului în cea a organelor puterii publice, cu toate că, formal, ele sunt formate de către popor.

La o analiză semantică a noțiunilor putem lesne constata că sintagmele „a fi sursa (izvorul) puterii” și „a deține puterea” nu sunt identice. Este indiscutabil faptul că poporul într-un stat democratic poate și trebuie să fie recunoscut drept sursa (cauza inițială, începutul) puterii. Dar aceasta încă nu înseamnă că poporului îi aparține (deține, posedă puterea) și aici e firesc să revenim la întrebarea exprimată mai sus: „poate oare poporul deține puterea”?

În scopul clarificării situației ar trebui elucidat sensul noțiunii „popor”. Menționez faptul că în textul constituțional, prin „popor” nu se înțelege doar totalitatea locuitorilor din țară sau populația acesteia. Potrivit sensului atribuit de Constituție, „popor” înseamnă o colectivitate de indivizi care au calitatea de cetățeni și prin aceasta au aptitudinea de a participa la exprimarea voinței naționale. Chiar și în acest sens,

⁵³ Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 26.

⁵⁴ Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998, p. 146.

categoria de popor este prea largă, deoarece nu toți cei care au calitatea de cetățeni pot participa efectiv la exprimarea voinței generale naționale, ea fiind condiționată de discernământul persoanei, de calitățile ei morale și de specificul manifestării de voință. Sub aspect social, moral și politic, consideră I. Deleanu, poporul este constituit din toți cei care îl alcătuiesc, el afirmându-se astfel ca titular unic al suveranității naționale; sub aspect juridic, poporul este reprezentat de toți cei care au capacitatea de a-l reprezenta – corpul electoral. Poporul – prin corpul său electoral – se înfățișează, deci, într-o dublă calitate: ca forță propulsoare a puterii – o forță primară, originară, politică, juridică și morală – care îi conferă puterii legitimitate și autoritate – și ca fundament social al acestei puteri.⁵⁵

Judecătorul Curții Constituționale Gh. Susarenco în Opinia separată expusă la examinarea dosarului cu privire la constituționalitatea articolului 1 alineatul (4) din *Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994* menționa că poporul „ca formă superioară de comunitate umană, inconfundabilă cu alte colectivități – nu este un fenomen exclusiv etnic sau biologic. El este o realitate complexă și este totodată produsul unui îndelungat proces istoric, având la bază comunitatea de origine etnică, de limbă, de cultură, de religie, de factură psihică, de viață, de tradiții și de idealuri, dar mai ales trecutul istoric și voința de a fi împreună a celor ce au conviețuit pe un anumit teritoriu. Aceste premise sunt consfințite în mod explicit în articolul 10 al Constituției: statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova. Republica Moldova este Patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi. Cu alte cuvinte, Constituția țării recunoaște că acest teritoriu este populat numai de un singur popor – poporul Republicii Moldova”.⁵⁶ Lansarea în preambulul *Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)* a noțiunii de „popor găgăuz”, noțiune care, fiind dezvoltată ulterior în alineatul (4) al articolului 1 din aceeași Lege în noțiunea de „poporul Găgăuziei” cu drept de autoadministrare externă în cazul schimbării statutului Republicii Moldova, aduce, în opinia lui Gh. Susarenco prejudicii suveranității statutului unitar moldovenesc și este neconstituțională”.

În context, menționez că națiunea nu trebuie confundată nici cu statul, și nici cu populația, ca element constitutiv al acesteia. Categoria „națiune” reprezintă nu întreaga populație, ci doar o parte din ea, parte ce constituie majoritatea populației. Referindu-ne la coraportul categoriilor „națiune” – „stat”, se poate constata că în lume există un număr mare de state naționale denumirea căreia ele o și poartă. Există, însă, cazuri, când una și aceeași națiune e încadrată în două state, cum este cazul națiunii române. De asemenea, națiunea nu trebuie confundată cu naționalitatea sau cu poporul. Naționalitatea exprimă apartenența indivizilor la o anumită națiune, în timp ce poporul desemnează masa indivizilor indiferent de naționalitatea lor, constituită ca suport demografic al statului.⁵⁷

⁵⁵ Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat. București, Editura: C.H.Beck, 2006, p. 561.

⁵⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr. 35 din 21.12.95 cu privire la constituționalitatea articolului 1 alineatul (4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Opinia separată a judecătorului Curții Constituționale asupra dosarului cu privire la constituționalitatea articolului 1 alineatul (4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). În: Monitorul Oficial, nr. 2-3/35 din 11.01.1996.

⁵⁷ Negru B. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: AAP, 1999, p. 59-60.

Analiza diverselor abordări privind explicarea noțiunii „putere” îmi permite să constat că acest fenomen, în diversele sale interpretări, presupune existența unor subiecți care interacționează între ei într-un anumit fel cu scopul de a atinge anumite scopuri concrete. Încercările de a „dizolva” puterea în practicile sociale sau în tehnologii comunicaționale au adus, mai curând la analiza procedurii de formare a voinței poporului. Dacă puterea poporului este realizarea voinței proprii a poporului, atunci acesta este un element al autoadministrării unui colectiv public. Și astfel, referendumurile sau alegerile nu reprezintă realizarea nemijlocită de către popor a puterii sale, dar o formă de autoadministrare prin intermediul căreia un colectiv public cu ajutorul unei proceduri democratice – alegerile, adoptă o decizie. Și deoarece, printr-o astfel de procedură, aproape niciodată deciziile nu se adoptă unanim, atunci putem vorbi doar de puterea majorității poporului asupra minorității, dar dacă e să privim mai atent lucrurile, în practică deseori avem puterea minorității active asupra majorității pasive.

În acest fel, pe de o parte, poporul, în corespundere cu procedura stabilită legal și cu folosirea diverselor practici, inclusiv a celor social – comunicative, este purtătorul voinței sale, a majorității, iar pe de altă parte – poporul nefiind deținătorul puterii este izvorul (sursa) ei.

În situația dată ar trebui să găsim răspunsul la următoarea întrebare: „Izvorul (sursa) cărei puteri este poporul”? Cel mai evident răspuns ar putea fi următorul: a puterii publice. Esența puterii publice este rațional să fie legată de faptul că ea este o putere al cărei izvor (sursă) este colectivitatea teritorială publică (națională și componentele ei: colectivitățile intermediare și locale) și anume izvorul, dar nu titularul ei. Uzurparea dreptului poporului de a fi izvor al puterii în stat înseamnă pierderea de către stat a caracterului său public.⁵⁸

În concluzie menționez următoarele:

A) Legea fundamentală distinge clar cele trei planuri pe care poate fi situată suveranitatea: cel al titularului, statul fiind suveran, cel al sursei suveranității, combinând teoria suveranității naționale cu cea a suveranității populare și cel al exercițiului suveranității, acesta fiind realizat prin organele reprezentative ale poporului și prin referendum.

B) Pornind de la prevederile constituționale, putem afirma că noțiunea „puterea poporului” include următoarele componente:

1) Izvorul puterii în Republica Moldova este poporul ei;

2) Există doi subiecți colectivi ai puterii publice:

a) poporul Republicii Moldova,

b) populația colectivităților locale.

3) Există două sisteme de autorități publice care exercită prerogativele puterii publice:

a) autoritățile puterii publice statale,

b) autoritățile puterii publice locale.

⁵⁸ Textul constituțional consacră expres interdicția exercitării puterii de stat în nume propriu. Dat fiind acest fapt, niciunul dintre subiecții menționați (persoane, grupuri sociale, formațiuni obștești etc.), chiar dacă este vorba de o persoană oficială sau de o structură din cadrul puterii de stat, nu poate să-și exercite prerogativele ca emanând de la sine și constituind voința sa exclusivă. Tot ceea ce se întreprinde de către puterea de stat (de reprezentanții acestei puteri) se face în numele statului și al poporului Republicii Moldova (a se vedea: Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p.27.).

1.2. Formele, nivelurile de realizare și proprietățile puterii publice

Puterea publică reprezintă un fenomen unitar, holistic, al cărui funcții sunt îndreptate spre armonizarea interacțiunilor oamenilor în scopul realizării scopurilor sociale comune. Concentrându-ne asupra clarificării esenței și a conținutului noțiunii „putere publică” menționăm că în literatura de specialitate discuțiile privind clarificarea caracteristicilor sale esențiale nu s-au finalizat.

I. Deleanu atribuie următoarele caracteristici puterii publice: a) legitimarea ei constă în reguli care au ca obiectiv guvernarea; b) autoritatea o are instituția guvernării, și nu guvernării ca indivizi; c) puterea publică este putere ce aparține întregii societăți; d) este o putere politică impunând relații de conducere între guvernanți și guvernați; e) are ca premisă crearea și aplicarea normelor juridice; f) este unică, titularul ei fiind unic și exclusiv: poporul. Funcțiile sale însă se îndeplinesc de aparatul de stat prin organisme autonome, pentru a împiedica exercitarea arbitrară a puterii; g) este suverană: se organizează și se exercită fără nici un fel de imixțiuni, spre deosebire de alte puteri de fapt, neetate.⁵⁹

Funcțiile puterii publice sunt: realizarea interesului public, consolidarea societății, administrarea treburilor publice, protejarea sistemului de relații sociale existent, elaborarea actelor normative, apărarea drepturilor și libertăților omului, iar principiile în baza cărora funcționează puterea publică se rezumă la următoarele: legalității, responsabilității, unității puterii publice, autonomia în exercitarea competențelor, transparenței, legitimității, respectării drepturilor omului.⁶⁰

După tipul de fundamentare juridico-organizațională a realizării relațiilor de putere există două modalități de realizare a puterii publice: a) nemijlocit și b) prin reprezentare.

1.2.1. Formele puterii publice. Nu există putere abstractă. Există unele sau altele forme reale de manifestare a puterii. Forma puterii reprezintă modalitatea de existență, de exprimare și de organizare a conținuturilor (elementelor) ei, structura sa interioară. Forma puterii este determinată de conținutul său, dar și conținutul depinde de forma corespunzătoare. Fiecare formă a puterii nu reprezintă doar o anumită structură dar și o anumită stare, nu numai o organizare spațială a elementelor puterii, dar și una temporală.⁶¹

Varietatea formelor de realizare a puterii publice trebuie determinată în corelare cu categoria „colectivitate teritorială publică”, populația căreia este subiectul volitiv nemijlocit al puterii publice. Din această perspectivă, putem evidenția următoarele forme de putere publică: a) suprastatală, b) statală, c) locală, d) corporativă.

Puterea publică suprastatală. Lumea contemporană este marcată de ample procese de regionalizare și globalizare. De aceea, este necesar de a căuta noi forme de organizare a comunității umane. În legătură cu procesele integraționiste care au loc, principalii subiecți, activitatea cărora iese în afara hotarelor statelor, devin organizațiile interstatale, organizațiile non-guvernamentale și corporațiile transnaționale. În majoritatea cazurilor impactul activității organizațiilor enumerate trebuie determinat

⁵⁹ Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale, Tratat, vol. I. Lugoj, Ed. Dacia Europa Nova, 2000, p. 58-65.

⁶⁰ Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Уфа, 2007, с. 13.

⁶¹ Гомеров И. Н. Власть – исходная предпосылка политики: Лекция. Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т, 2011, с.61.

mai mult în termeni de influență, decât în termeni de putere.

În activitatea majorității organizațiilor internaționale lipsesc un șir de caracteristici ale puterii publice. În primul rând, este necesar de menționat faptul că deciziile adoptate de ele nu poartă caracter obligatoriu. Actele normative emise de majoritatea organizațiilor internaționale, capătă putere doar în cazul ratificării lor ulterioare de statele respective. Puterea suprastatală o posedă doar acei subiecți, deciziile cărora sunt obligatorii pentru toate persoanele, chiar dacă ultimii nu sunt de acord cu ele, fie statul, fie persoane particulare, fie asociații ale persoanelor. Astfel de prerogative ale organizațiilor internaționale, datorită principiului suveranității statale, sunt foarte rare. Drept exemplu, pot servi instituțiile ONU și ale Uniunii Europene. Aceste instituții, având un spectru larg de competențe, fac „concurență” statelor-membre, le limitează dreptul ultimilor de a adopta decizii. Puterea suprastatală se află în proces de consolidare și reprezintă o nouă realitate a vieții social-politice. Cu toate că deciziile organelor puterii suprastatale sunt obligatorii pentru state, ultimile își mențin suveranitatea.⁶²

Puterea publică statală. Scopul instituțiilor care funcționează în regim de drept public este de a asigura realizarea interesului public. Cel mai important subiect, în acest sens, este statul, care corespunzător, realizează puterea statală. Unică după esența ei socială, puterea statală se poate manifesta sub mai multe forme, în dependență de tipul societății în care funcționează și de modalitatea și limitele existenței sale. Unitatea puterii de stat este indisolubil legată de formele ei de manifestare și de structura organizațională internă. Limitele realizării posibilităților puterii statale în statul de drept sunt stabilite de lege. În esență, puterea statală reprezintă exprimarea voinței statului, a organelor sale și a funcționarilor publici, iar după conținutul său – îndeplinirea funcțiilor și a competențelor acestor subiecți.

Noțiunea de putere statală exclude ideea oricărei alte puteri superioare acesteia. Raportând noțiunea de putere statală la realitățile existente în statele democratice actuale, ea exprimă ideea că pentru un anumit teritoriu se află un sistem de organe care exercită funcțiile legislative, executive și judecătorești în condițiile care exclud subordonarea lui față de o autoritate superioară. Puterea statală este forma superioară a puterii publice deoarece: în primul rând, baza ei socială o constituie colectivitatea națională, poporul întregii țări; în al doilea rând, este tipul de putere publică ce are caracter suveran; în al treilea rând, doar puterea statală poate reglementa toate problemele esențiale ale societății; în al patrulea rând, doar ea atribuie competențe celorlalte colectivități teritoriale și stabilește sfera de atribuții pentru autoritățile lor.⁶³

Puterea publică locală. Cea mai mare colectivitate teritorială publică este societatea cuprinsă în limitele teritoriale ale statului, iar cea mai viguroasă manifestare a puterii publice este puterea suverană a statului. Celelalte colectivități teritoriale publice, fiind părți ale colectivității teritoriale publice naționale, au caracter regional și local și soluționează probleme, deși importante, dar de importanță regională și locală. Colectivităților teritoriale publice le aparține o altă formă de putere publică care are scopul de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Puterea colectivității teritoriale publice nu poate fi considerată

⁶² Минаков П.А. О.р. cit., p. 14-15.

⁶³ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 9.

putere socială, dar nici putere de stat. Ea este puterea publică a populației colectivităților teritoriale publice care o constituie o parte a poporului Republicii Moldova.

Caracterul public al puterii statale, cât și a celei locale este o confirmare a folosirii principiilor identice de organizare teritorială a puterii publice. Puterea publică se realizează nu numai la nivel statal, dar și la cel local, fiecare din aceste niveluri fiind autonom. Acest lucru a fost confirmat și de Curtea Constituțională prin decizia sa din 10 decembrie 1998 în care se menționa că autoritățile puterii publice locale sunt autonome în exercitarea atribuțiilor lor, în limitele prevăzute de lege și nu fac parte din sistemul organelor puterii de stat.⁶⁴

Formele organizaționale ale puterii publice sunt legate de manifestările de voință ale poporului atât în mod direct, cât și indirect. Prin intermediul manifestării voinței în mod indirect, în dependență de teritoriul în care se manifestă, puterea capătă calitatea de statală sau subnațională. Integritatea puterii publice ca fenomen social este asigurată de faptul că sursa prerogativelor de putere pe care le posedă este poporul, moment reflectat și în următoarele prevederi constituționale:

- Voința poporului constituie baza puterii de stat și se exprimă prin „alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat” (art. 38, alin. 1);

- Formarea autorităților publice locale se bazează pe principiul eligibilității, adică a exprimării voinței populației colectivității teritoriale locale. (art. 109, alin.1; art. 112, alin. 1;).

Sensul articolelor constituționale consacrate administrației publice locale ne permite să examinăm puterea colectivităților locale ca pe o formă distinctă a puterii publice, adică o formă de realizare de către popor a puterii sale. Temei pentru această afirmație constituie prevederile constituționale și legale privind posibilitatea realizării autonomiei locale prin referendum, alegeri și alte forme de exprimare direct a voinței populare.

Cele două forme ale puterii publice posedă caracteristici comune: a) atât puterea statală, cât și cea locală sunt organizate conform principiului teritorial; b) doar puterea statală și cea locală, în limitele competențelor de care dispun, pot emite acte normative; c) ambele puteri își realizează scopurile sale prin intermediul organelor specializate cărora le sunt atribuite prerogative de realizare a puterii; d) doar puterea statală și cea locală pot aplica măsuri de constrângere în limitele teritoriale stabilite; e) doar puterea statală și cea locală pot stabili impozite și taxe.

În același timp, cele două forme ale puterii publice au și particularități ce le deosebesc. Diferă etapele cronologice ale apariției lor. Se deosebesc și prin dimensiunile organizaționale, volumul și caracterul competențelor realizate etc.

Puterea publică corporativă. Legislația în vigoare evidențiază forma corporativă a puterii publice, ca fiind una independentă de alte forme ale puterii publice. Aceasta se vede clar din prevederile *Legii cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17.05.1996*.⁶⁵ Din perspectiva problemei studiate, urmare a studierii actelor normative

⁶⁴ Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui R. Moldova nr.146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. În: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998.

⁶⁵ Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 6/54 din 23.01.1997.

în vigoare, constat că puterea publică corporativă funcționează în propriile forme spațiale, factorul teritorial fiind luat în considerare în activitatea subiecților puterii publice corporative, adică a asociațiilor obștești și a altor instituții ale societății civile. De regulă, legea stabilește necesitatea stabilirii limitelor spațiale în cadrul cărora au putere juridică competențele subiecților puterii publice corporative. De exemplu, art.8, alin.4 al *Legii sindicatelor nr. 1129 din 07.07.2000*, prevede că „sindicatelor se pot asocia în centre sindicale ramurale sau interramurale teritoriale (la nivel de raion, unitate teritorială autonomă, municipiu, oraș)”.⁶⁶ Mai detaliat sunt reglementate relațiile sociale privind fundamentele spațiale ale creării și activității partidelor politice. *Legea privind partidele politice nr. 294 din 21.12. 2007* prevede în mod expres principiul teritorial de organizare a partidelor politice. Articolul 2 (1) prevede că „partidele politice se organizează după principiul de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova”.⁶⁷ Deoarece organizațiile obștești ale cetățenilor și alte forme instituționale ale societății civile sunt libere să-și aleagă scopurile, formele și metodele de activitate, acestea prin adoptarea statutelor lor stabilesc în mod independent structurile teritoriale ale activității lor.⁶⁸

1.2.2. Nivelurile de realizare a puterii publice. Problema edificării unui sistem eficient al puterii publice este una de o mare importanță pentru statele contemporane. Eficiența puterii fiind percepută nu atât în indicatori economici, cât în calitate de mecanism de asigurare a condițiilor decente de trai pentru populație în rezultatul activității structurilor de realizare a puterii.

Pentru rezolvarea cu succes a acestei probleme în lumea contemporană capătă o răspândire tot mai largă sistemul de organizare a puterii publice pe mai multe niveluri. Astfel, fiecare formă de putere publică se manifestă la un anumit nivel de realizare a puterii publice, ele fiind echivalente și la fel de importante. Nivelurile puterii publice impun o anumită modalitate de delimitare a responsabilității între autoritățile publice. Fiecare din aceste niveluri are propria structură și un cerc de probleme care țin de competență lor. Cu toate acestea, separate total unul față de altul aceste niveluri nu pot funcționa, ele fiind într-o permanentă interacțiune, chiar dacă fiecare are particularitățile sale distinctive.

Drept criteriu de clasificare a nivelurilor puterii publice este criteriul teritorial-competențional. Altfel spus, la baza stabilirii nivelelor puterii publice sunt puse limitele teritoriale ale competenței subiecților puterii publice, fiind stabilite astfel următoarele niveluri: statal și local (subnațional).

Astfel, sistemul puterii publice din Republica Moldova reprezintă un sistem alcătuit din două niveluri. În scopul clarificării situației, având în vedere dispozițiile legiuitorului autohton, propun următoarea diferențiere pe niveluri a puterii publice în Republică Moldova:

1. Puterea publică statală, care reprezintă colectivitatea teritorială națională.
2. Puterea publică locală, alcătuită din două subsisteme:
 - a) puterea publică a colectivităților teritoriale intermediare (nivelul II),
 - b) puterea publică a colectivităților teritoriale locale (nivelul I).

⁶⁶ Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 130-132/919 din 19.10.2000.

⁶⁷ Publicată în: Monitorul Oficial nr. 42-44/119 din 29.02.2008.

⁶⁸ A se vedea art. 9 al Legii cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17.05.1996.

1.2.3. Proprietățile puterii publice. În urma analizei diverselor abordări ale fenomenului, existente în literatura de specialitate, dar și a formelor de manifestare a puterii publice am constatat că îi sunt caracteristice următoarele proprietăți:

- *După originile sale puterea publică are caracter social.* Puterea publică a apărut în rezultatul unei necesități obiective de a asigura vitalitatea colectivității în condițiile în care indivizii au interese private care nu totdeauna coincid cu cele comune.

- *Puterea publică acționează în scopul satisfacerii interesului public.* Puterea publică reprezintă capacitatea colectivității (naționale sau locale) de a acționa și a adopta decizii obligatorii, nemijlocit sau prin intermediul autorităților reprezentative.

- *Puterea publică se manifestă în raport cu colectivitatea națională și colectivitățile teritoriale subnaționale în mod diferit, sub diferite forme.* Competența subiecților puterii este restrânsă de limitele teritoriale ale colectivității respective. Astfel, puterea publică locală are o sferă de acțiune restrânsă la treburile publice de interes local, în comparație cu puterea publică statală, competența căreia include problemele de interes statal. Cu toate că au competențe specifice, ambele forme de putere publică constituie un sistem unic al puterii publice.

- *Puterea publică are caracter sistemic.* Izvorul unic al puterii publice (atât al celei centrale, cât al celei locale) și interesele fundamentale determină caracterul său sistemic. O altă proprietate a puterii publice constă în mecanismul și principiile de formare ale autorităților publice: participarea nemijlocită a populației la formarea lor în baza respectării voinței majorității. Aceasta, la rândul său, asigură legitimitatea puterii, caracterul ei permanent și reprezentarea intereselor poporului.

- *Puterea publică are caracter legal.* După modul său de existență puterea publică este una formală, în sensul că necesită reglementarea juridică a formelor de constituire și de activitate. Ea poate funcționa doar dacă subiecții care o exercită sunt legali constituiți. Nici o acțiune sau dispoziție a puterii publice nu poate fi în afara câmpului legal.

- *Puterea publică are caracter imperativ.* Dispozițiile puterii publice sunt executorii pentru toate persoanele (atât fizice, cât și juridice) aflate în limitele ei teritoriale de funcționare. După logica lucrurilor, în societățile democratice voința poporului are un rol determinant asupra comportamentului său și asupra acceptării benevole a acțiunilor de realizare a puterii publice.

- *Puterea publică își organizează activitatea în baza principiului teritorial.* Atât puterea statală, cât și puterea locală activează în limitele unui teritoriu strict delimitat.

- *Puterea publică este instituționalizată.* Prerogativele și competențele fixate în sistemul legislativ, ca fapt în sine, încă nu reprezintă puterea publică dacă nu există (nu este creat, constituit, format sau ales) un organ al acestei puteri care ar realiza respectivele competențe. Puterea publică se realizează prin intermediul activității organelor sale, în cadrul cărora acționează funcționarii publici cărora le sunt atribuite anumite funcții.

- *Puterea publică își organizează activitate în baza principiului transparenței.* Realizarea prerogativelor puterii are loc în mod deschis, transparent, în interesul colectivității. Însăși sensul etimologic al cuvântului „public”, potrivit definiției oferită de DEX, înseamnă o activitate care are loc în prezența unui mare număr de oameni; care aparține unei colectivități umane sau provine de la o asemenea colectivitate; care privește pe toți, la care participă toți. Asta înseamnă că populația ar trebui să

urmărească activitatea autorităților publice, dar și să se implice în soluționarea problemelor colectivității. Responsabilitatea puterii publice este strâns legată de eficiența activității sale. În societățile democratice una nu poate exista fără alta: puterea eficientă este puterea care poartă răspundere în fața populației, iar puterea responsabilă tinde spre o mai mare eficiență în virtutea faptului că răspunde în fața poporului.

Nerespectarea caracterului public al puterii crează teren fertil pentru diverse abuzuri și generează premise pentru apariția neîncrederii populației față de autoritățile publice. Autoritățile publice în procesul de realizare a puterii trebuie să fie responsabile în fața populației și să se afle sub controlul societății. În această ordine de idei F.S. Lane afirma că există cel puțin trei căi prin care puterea publică poate fi cumulată indezirabil în mâinile administrației: a) prin mărirea aparatului administrativ până la imunizarea lui față de controlul populației, b) prin plasarea autorității asupra unei administrații guvernamentale de orice dimensiune în mâinile unei entități private sau c) prin investirea unei agenții publice cu autoritate discreționară, în așa fel încât exercitarea acestei puteri nu are ca scop asigurarea binelui populației.⁶⁹ Pentru ca mecanismul transparenței realizării puterii publice să funcționeze eficient este necesară existența unei societăți civile dezvoltate, care presupune activismul politic al cetățenilor bazat pe cunoașterea mecanismelor de realizare a puterii publice.

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Elucidați caracterul social al puterii publice.
2. Explicați sensurile noțiunilor „putere politică”, „puterea publică” și „putere statală”.
3. De ce suveranitatea este un element esențial în definirea noțiunii „putere publică”?
4. Care sunt formele puterii publice?
5. Câte niveluri de realizare a puterii publice există în Republica Moldova?
6. Elucidați proprietățile puterii publice.

Bibliografie:

1. Alexandru I. Criza administrației: teorii și realități. București: Ed. ALL BECK, 2001. 212 p.
2. Arseni A. „Suveranitatea națională” de la abordarea teoretică la realizarea practică. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 12, p. 8-14.
3. Benchechi D. Puterea politică ca fenomen social: abordare teoretică și practică. În: Moldoscopie, Partea XX, 2002, p. 4-14.
4. Benchechi D. Puterea politică în Republica Moldova: probleme ale eficientizării funcționării. În: Moldoscopie, nr. 4, 2006, p. 5-12.
5. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012. 574 p.
6. Cornea S. Definirea noțiunii putere publică: abordări autohtone. În: Perspectivile și problemele integrării în Spațiul European al Învățământului superior: Conf. șt.-practică intern., 5 iun. 2015. Vol. I. Cahul: Universitatea de Stat "B. P. Hasdeu", 2015, p. 10-17.
7. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 21-53.
8. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării

⁶⁹ Lane F. S. Probleme actuale de administrație publică. Chișinău: Epigraf, 2006, p. 66.

- teritoriale a puterii publice. În: *Administrarea publică*, nr.4, 2016, p. 22-30.
9. Cornea S. Puterea publică a colectivităților teritoriale locale: identificarea unui instrument teoretic de investigare. În: *Știința politică și societatea în schimbare. Materialele conferinței științifice inter-naționale (13 noiembrie 2015)*. Chișinău: CEP USM, 2015, p. 291-294.
10. Cornea S. Relația „suveranitatea poporului – puterea publică”: cazul Republicii Moldova. În: *Studii alese de drept și științe administrative*. București: Pro Universitaria, 2017, p. 55-63.
11. Cornea S. The territorial organization of public power: the shaping of an academic field. In: *Cross-Border Journal of International Studies*, 2016, nr.1, p. 39-48.
12. Crozier M. *Le Phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Éditions du Seuil, 1963. 416 p.
13. Dahl R. The Concept of Power. In: *Behavioral Science*, 2:3 (1957: July), p. 201-215.
14. Jecev I. Reflecții privind problemele conceptuale ale puterii de stat. În: *Legea și viața*, nr. 10, 2012, p. 49-56.
15. Muraru I., Tănăsescu S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a IX-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2001. 703 p.
16. Negru B., Negru A. Teritoriul și spațialitatea juridică a statului (I). În: *Administrarea Publică*, nr. 1, 2017, p. 58-67.
17. Negulescu P. *Curs de politică administrativă*. Fascicola 1-a. București, 1938. 124 p.
18. Negulescu P. *Tratat de drept administrativ român*. B.: Tip. Gutenberg, 1903-1904. 350 p.
19. Popa V. *Drept public*. Chișinău: AAP, 1998. 462 p.
20. Preda M. *Tratat elementar de drept administrativ român*. Ed. a II-a. București: LUMINA LEX, 1999. 736 p.
21. Roșca A.N. Funcționalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: *Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene*. Chișinău: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010, p. 8-24.
22. Solomon C. Puterea în Republica Moldova: aspecte teoretico-practice. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*, nr. 4, 2011, p. 95-111.
23. Минаков П.А. Природа и свойства публичной власти. *Вестник ВЭГУ*, № 2 (52), 2011, с. 42-48.
24. Чиркин В.Е. О публичной власти (Постановка проблемы) // *Государство и право*, № 10, 2003, с. 8-15.
25. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // *Журнал российского права*, 2009, № 7, с. 3-13.
26. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти. In: *Russian journal of legal studies*, nr. 2, 2015, p. 73-81.
27. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // *Гражданин и право*, № 5, 2006, с. 3-12.

Tema II

Puterea publică a colectivităților locale

2.1. Perspective teoretice privind studierea colectivităților locale

2.1.1. Factori de influență ai constituirii colectivităților locale

2.1.2. Tipuri de colectivități umane

2.2. Elementele definitorii ale identității colectivităților locale

2.2.1. Numele colectivităților locale

2.2.2. Teritoriul colectivităților locale

2.2.3. Populația

2.2.4. Autoritatea publică a autorităților eligibile

2.2.5. Statutul colectivității locale

2.2.6. Însemnele distinctive ale colectivităților locale

2.3. Abordarea noțiunii „putere publică” din perspectiva pluralității colectivităților teritoriale

2.1. Perspective teoretice privind studierea colectivităților locale

Termenul „colectivitate”, care provine din francezul „collectivité”, desemnează un grup de oameni care duc o viață colectivă, trăiesc și muncesc în comun. C. Manda și C.C. Manda menționau că termenul este sinonim cu cel de comunitate umană sau de comunitate.¹ În acest context, doresc să precizez faptul că tratez noțiunea „comunitate locală” ca pe o totalitate de locuitori care duc o viață colectivă în cadrul unui anumit spațiu teritorial. „Colectivitatea locală” este o noțiune mai amplă, alcătuită din mai multe elemente definitorii, la care mă voi referi în paragraful următor.

Formarea inițială a colectivităților locale a avut loc pe calea grupării naturale a populației. Apărute astfel, așezările umane ulterior se unesc, se creează alte colectivități teritoriale, care se formează și se reformează „de sus”, de către puterea statală sau pe alte căi (în societățile contemporane, schimbarea hotarelor administrative au loc cu consultarea obligatorie a populației).

Când mă refer la colectivitățile locale am în vedere colectivitățile teritoriale publice, unde prin „colectivitate” se are în vedere o uniune de persoane cu caracter stabil. „Teritorială” se referă la dimensiunea spațială a noțiunii de colectivitate, iar caracterul său public o face să se deosebească de alte colective cu caracter privat. Nu examinez aici colectivitățile supra-naționale și unitățile administrative-teritoriale. Ultimele sunt circumscripții teritoriale ale statului, sunt administrate de autorități numite de puterea centrală și țin de un alt fenomen, diferit de colectivitatea teritorială publică.

Diversitatea de abordări a fenomenului colectivităților teritoriale locale se explică prin diversitatea proceselor care au loc în cadrul acestor colectivități: politice, economice, sociale, culturale.

În general, am putea menționa câteva abordări esențiale în studierea colectivităților teritoriale locale:

a) abordarea economică presupune studierea relației dintre diferitele sectoare ale economiei locale și regionale, calitatea și structura profesională a populației, numărul

¹ Manda C., Manda C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002, p. 13.

și profilul locurilor de muncă, sursele și dinamica veniturilor, resursele de care dispune colectivitatea locală;

b) abordarea etnografică presupune studierea colectivităților locale prin prisma modului de viață caracteristic și a valorilor culturale dominante;

c) abordarea ecologică presupune studierea colectivităților locale în contextul interacțiunii omului cu natura;

d) abordarea juridică presupune studierea colectivităților locale ca persoane juridice de drept public;

e) abordarea psihologică presupune studierea colectivităților locale din perspectiva activismului social și al interacțiunii locuitorilor;

f) abordarea managerială, în care colectivitățile locale sunt tratate prin prisma efectelor produse de activitatea autorităților administrației publice locale;

g) abordarea sociologică care include mai multe direcții de cercetare a colectivităților locale: 1) stratificarea socială în cadrul colectivităților locale, 2) colectivitatea locală în calitate de sistem social, 3) colectivitățile locale – fenomen social, 4) resursele de dezvoltare a colectivităților locale.

h) abordarea științei administrației în care colectivitățile locale sunt tratate ca actori principali ai proceselor de descentralizare. Sunt studiate relațiile dintre autoritățile publice locale (deliberative și executive) cu populația, modalitățile de participare a populației la procesul decizional local, modalitățile de constituire și activitate a autorităților locale și a serviciilor publice locale.

i) abordarea politologică, în care colectivitatea locală este tratată ca o comunitate umană angajată în procesele politice ale societății, fiind studiate activismul său politic, relațiile dintre autoritățile publice locale și autoritățile publice centrale, implicarea colectivităților locale în procesele de democratizare a societății.²

2.1.1. Factori de influență ai constituirii colectivităților locale. Conviețuirea comunitară este imediat sesizabilă în trei tipuri de legături interumane: de rudenie (comunitatea de sânge), de vecinătate (comunitatea de loc) și de prietenie (comunitatea spirituală), felul de comunitate cel mai specific uman și cel mai elevat. Din această perspectivă, cadrele de desfășurare ale vieții comunitare sunt: „casa familială, în care membrii săi dispun împreună de bunurile lor; satul, care deține în posesie și folosință comună terenurile, pădurile etc.; și micul burg, în interiorul căruia apar, ca produse specifice ale sale, corpurile profesionale și comunitățile religioase, care sunt cele mai înalte manifestări ale ideii de comunitate. Prin urmare, familia, satul, micul oraș, dar și o origine comună, o generație și chiar un popor, sunt forme de comunitate umană”.³

Colectivitățile locale se formează sub influența anumitor factori de ordin subiectiv și obiectiv în limitele unor spații teritoriale. Ele se creează nu pe calea aderării formalizate a indivizilor, ci în baza legăturilor teritoriale a oamenilor. Spre deosebire de alte comunități, colectivitatea teritorială locale se constituie și există în scopul asigurării vitalității colectivității în ansamblu. În aceasta și constă logica constituirii și existenței lor – soluționarea „treburilor comune”.

Asupra constituirii și existenței colectivităților locale influențează mai mulți

² Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013, с. 30-35.

³ Popa Cr.-I. Întoarcerea la comunitate. O privire sociologică asupra unei înclinații conservatoare. http://www.sferapoliticii.ro/sfera/153/art02-Popa.html#_ftn4 (accesat la 02.08.2017).

factori. Acești factori, convențional, pot fi împărțiți în câteva grupe:

a) factorii geografici și naturali: poziționarea geografică, dimensiunile, relieful teritoriului, condițiile climaterice, factorii naturali ș.a.;

b) factorii economici: tipul activităților economice predominante, eficacitatea ramurilor economiei locale, formele de proprietate predominante, posibilitățile bugetului local, atractivitatea investițională, gradul de diversificare a economiei locale, potențialul de dezvoltare economică ș.a.;

c) infrastructura locală: accesibilitatea obiectelor de menire socială și a rețelilor de distribuție; dezvoltarea rețelei și starea căilor de comunicație;

d) factorii politici: regimul politic local, componența calitativă și relațiile existente în cadrul elitei politice locale, activismul electoral al comunității locale, activitatea organizațiilor teritoriale ale partidelor politice;

e) factorii istorici: apariția și evoluția colectivității locale, evenimentele istorice cu impact asupra dezvoltării ei, personalitățile istorice care au avut o anumită tangență cu colectivitatea, participarea colectivității la procesele istorice la diferite etape de dezvoltare;

f) factorii sociali: caracteristicile demografice, migrația populației, nivelul de educație al membrilor comunității, nivelul stratificării sociale a populației, nivelul veniturilor și al consumului populației ș.a.;

g) factorii culturali: existența tradițiilor, obiceiurilor și a unor valori locale, existența unor modele comportamentale, existența unor tradiții privind autoorganizarea și autoadministrarea;

h) factorii etnici: existența și relațiile dintre etniile conlocuitoare, gradul de coeziune și implicare în treburile colectivității.⁴

2.1.2. Tipuri de colectivități umane. Colectivitățile umane, după scopurile activității lor, pot fi împărțite în două tipuri: private și publice.

Colectivitățile private. Colectivitățile private au la bază similaritatea intereselor private ale indivizilor. Aceste colectivități reprezintă organizațiile comerciale și necomerciale. Indivizii aderă la aceste colectivități, de regulă, în mod benevol. Interesele membrilor acestor colectivități sunt importante pentru ei, dar mai puțin importante, sau deloc importante pentru societate în ansamblu. Unele companii comerciale joacă un rol important în viața economică a țării, dar trebuie de menționat că acționarii acestor societăți nu se ghidează în activitatea lor de scopuri nobile de rezolvare a problemelor sociale, ci de interese private: obținerea profitului. Colectivitățile private își pot asuma responsabilitatea rezolvării unor probleme sociale, dacă legislația permite, dar asta nu schimbă opțiunile lor private, adică satisfacerea intereselor private.⁵

Colectivitățile publice. Colectivitățile teritoriale publice apar în mod natural cu scopul de a-și asigura existența prin rezolvarea în comun a problemelor vitale și a administrării publice a acestor procese. Dar care, în același timp, sunt și obiect de reglementare din partea puterii statale, fapt care se referă și la colectivitatea teritorială națională.

Colectivitățile teritoriale publice reprezintă o uniune de locuitori constituită în mod natural și care are un caracter permanent și stabil. La baza constituirii acestor

⁴ Антипов К.А. *Op.cit.*, p. 47-48.

⁵ Чиркин В.Е. *Публично-правовое образование*. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 18-19.

colectivități se află existența unor interese cu caracter public. Acestea sunt interese ce au un caracter vital, sunt legate de viața cotidiană a oamenilor, indiferent de vârstă sau statut social. Pentru a asigura realizarea acestor interese este necesară existența unei puteri specifice, care este puterea publică, adică puterea efectele căreia se răsfrâng asupra tuturor care se află în perimetrul unui teritoriu determinat.

Prin urmare, în orice colectiv stabil apar propriile relații de putere. În colectivitatea teritorială publică apare o formă specifică de putere – puterea publică. În literatura de specialitate sovietică, sub influența ideilor marxist-leniniste, s-a considerat că puterea publică este caracteristică doar statului, fiind unul din elementele sale esențiale. În fapt, puterea publică este immanentă oricărei colectivități teritoriale publice. Ea apare din necesitatea asigurării vitalității colectivității teritoriale, pentru realizarea „treburilor comune”, pentru a coordona activitățile și a conduce cu colectivitatea și, nu în ultimul rând, pentru a menține un anumit grad de coeziune socială, pentru a veghea ca interesele particulare să nu distorsioneze interesul general.

Evident, atribuțiile unei astfel de puteri depind de statutul colectivității. E clar că puterea statală are alte posibilități în comparație cu puterea colectivităților locale și a autorităților sale în materie de soluționare a problemelor de interes local.⁶

Colectivitatea teritorială publică nu este doar o simplă formă de comunitate umană. O astfel de comunitate poate fi și o unitate teritorial-administrativă, conducerea căreia e numită „de sus”. Colectivitatea teritorială publică este o formă de autoorganizare naturală, independentă a populației.

Colectivitățile teritoriale publice se deosebesc de grupurile de oameni care au obiective cu caracter economic sau privat. De aceea noțiunii „colectivitate teritorială” i s-a adăugat și termenul de „public”, care caracterizează particularitățile unui astfel de colectiv: de acest termen ține un fel deosebit de putere – cea publică.

Activitatea colectivității teritoriale publice, a organelor lor, relațiile lor sunt reglementate nu de norme corporative, ca în alte colectivități sociale, ci de norme de drept. Acestea sunt actele normative adoptate de către colectivitățile teritoriale mai mari, din componența cărora face parte colectivitatea dată, cât și normele juridice proprii. Orice colectivitate teritorială publică elaborează norme juridice care acționează în limitele sale teritoriale, dar realizarea cărora e asigurată de constrângerea realizată de către stat. În numele statului sunt adoptate legi care acționează pe teritoriul întregului stat, în limitele teritoriale ale colectivităților teritoriale publice acționează legile statului precum și actele normative adoptate de propriile organe.⁷

În încheiere, menționez că în Republica Moldova există următoarele tipuri de colectivități teritoriale publice: colectivitatea națională și colectivitățile locale.

2.2. Elementele definitorii ale identității colectivităților locale

Colectivităților locale, potrivit prevederilor *Cartei europene a autonomiei locale* le este consfințit dreptul și capacitatea efectivă de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației lor, o parte importantă din treburile publice. În acest sens, democrația presupune existența de colectivități locale cu organe decizionale proprii, constituite democratic și care beneficiază de o largă autonomie în

⁶ Чиркин В.Е. О территориальном публичном коллективе и власти народа // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. №. 5, 2006, с. 5.

⁷ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 26-27.

ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor.

Recunoașterea colectivităților locale, a rolului de fundament esențial al societății democratice necesită definirea clară a noțiunii „colectivitate locală”, fapt care ar permite evitarea ambiguităților la utilizarea acestuia.

În legislația Republicii Moldova utilizarea termenului „colectivitate locală”, fie a fost evitată, fie a fost explicat sumar. În *Legea nr. 123-XV din 18.03.03*, legiuitorul, explicând conceptul de autonomie locală, recurge la noțiunea de „colectivitate locală”, dar nici în art. 1 unde sunt explicate noțiunile de bază și nici în textul legii nu există explicația acestei sintagme. Iar în *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* noțiunea „colectivitate locală” este definită drept „totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială”. Și în literatura de specialitate din Republica Moldova, la general, noțiunea „colectivitate locală”, este definită ca „totalitatea cetățenilor stabiliți într-o unitate teritorial-administrativă”.

Rezumarea la „totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială” este insuficientă, colectivitățile locale caracterizându-se prin elemente constitutive definitorii, care permit formarea identității lor. Populația este un element al colectivității locale, unul foarte important, dar nu singurul. În afară de populația locală, identitatea unei colectivități locale este definită și de următoarele elemente: numele, teritoriul administrativ, autoritatea publică a autorităților eligibile, Statutul și însemnele distinctive ale colectivităților locale. Aceste elemente imprimă individualitate și fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivități similare.⁸

Referitor la definirea noțiunii de colectivitate locală în literatura de specialitate s-au cristalizat două viziuni distincte. Într-o primă accepțiune, colectivitățile locale sunt dezmembrăminte ale statului, creații ale sale pentru scopuri administrative, ca simple circumscripții teritoriale, ridicate la rangul de persoane juridice și investite cu anumite drepturi de către puterea centrală. În a doua accepțiune, colectivitățile teritoriale locale sunt privite ca societăți naturale, concomitente sau anterioare statului, care se bucură de drepturi pe care statul le-a recunoscut mai degrabă, decât le-a atribuit.⁹

Pentru E. Balan colectivitatea locală înseamnă unitatea a trei elemente: populație, teritoriu, putere administrativă.¹⁰ Din perspectivă juridică, o organizație poate fi numită colectivitate locală dacă întrunește cumulativ trei condiții esențiale: personalitatea juridică, afacerile proprii și puterea de decizie.¹¹ Potrivit opiniei lui D. Alexandru o colectivitate locală există atunci când corespunde, în mod cumulativ, următoarelor criterii: teritorial, administrativ, politic și juridic.¹² I.I. Melehina consideră că trăsăturile esențiale ale colectivității locale pot fi prezentate ca o totalitate a următoarelor caracteristici distinctive: a) conexiunea colectivităților locale cu arealul

⁸ A se vedea și Cornea S. Condițiile juridice definitorii ale noțiunii de colectivitate locală. În: Administrația publică în perspectiva integrării Europene. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie, 2006. Cahul, USC, 2007, p. 321-331.

⁹ Manda C., Manda C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002, p. 40.

¹⁰ Balan E. Territorial-administrative reorganization, a perspective of the scientific concepts. In: Lex et Scientia. Administrative Series, Nr. XVIII, Vol.2, 2011, p. 265.

¹¹ Găitanaru A.L., Nicula A. Posibilități și limite de gestionare a colectivităților locale (I. Noțiune de colectivitate locală. Cadrul legal). În: Analele Universității din Oradea. Științe economice. Tom XIII, 2004, p. 193-199.

¹² Alexandru D. Locul și rolul colectivităților locale în sistemul dreptului. Studia Securitatis, 2011, nr. 2, p. 130.

teritorial de trai al populației, fapt determinant în procesul de autoadministrare; b) calitatea de membru al colectivității locale, întemeiată pe comunitatea de interese care caracterizează comunitatea locală ca o entitate socială; c) autoadministrarea colectivității locale care constituie terenul apariției relațiilor de putere; d) capacitatea colectivității locale de a se auto-structura și de a-și crea propriile structuri administrative; e) funcționarea în baza formelor colective de activitate în scopul soluționării problemelor vitale pentru colectivitate; f) ordonarea relațiilor sociale în cadrul colectivității în baza normelor legale sau sociale, fapt ce le permite de a fi subiecți de drept și le oferă posibilitatea de a se angaja în raporturi juridice; g) condiționarea activității colectivităților locale nu doar de acțiunile individuale, dar și de factorii unificatori, a statornicirii intereselor, legăturilor, și formelor practicii sociale; h) primatul colectivităților locale în raport cu formațiunile create artificial de stat fapt ce asigură legătura dialectică dintre societatea civilă și stat; i) Conștientizarea apartenenței și identificarea afectivă a locuitorilor cu colectivitatea locală.¹³

Analizând diversele abordări privind caracteristicile colectivității locale și având în vedere perspectiva din care analizez fenomenul, am stabilit că elementele definitorii ale identității unei colectivități locale sunt următoarele: a) numele, b) teritoriul, c) populația, d) autoritatea publică a autorităților eligibile, e) Statutul și f) însemnele distinctive ale colectivităților locale. Aceste elemente fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivități similare.

2.2.1. Numele colectivităților locale. Numele este unul dintre elementele definitorii esențiale ale identității unei colectivități locale. Prin nume colectivitatea locală se autoidentifică și se individualizează în raport cu alte colectivități de același gen.

Numele colectivităților locale au funcționat și s-au dezvoltat timp de veacuri. Sensul, conținutul și evoluția lor ne pot oferi informații prețioase referitor la evoluția colectivităților locale de-a lungul timpului. Constatăm că numele localităților moldovenești își au originea în surse foarte variate:

- a) Relief, condiții naturale (Bălți, Bulhac, Văleni, Vâlcele, Poiana, Câmpul Drept, Izvoare);
- b) Fortificații militare și locuri întărite (Palanca, Parcani, Tabăra);
- c) Locul unor așezări izolate, construcții, locuințe, adăposturi în câmp (Bordeie, Vărraria, Chilioara, Coșara, Crama, Odaia, Prisaca, Ratuș, Sătuc);
- d) Antroponime (Cele mai vechi provin de la numele conducătorilor de obști, iar ulterior, de la numele primilor locuitori sau proprietari: Ostăpceni, Procopinți, Bubueci, Bălăsinești, Vărzărești);
- e) Personalități istorice (Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza);
- f) Starea socială, fiscală administrativă sau juridică a membrilor societății (Mazăleasca, Răzeșia, Țărăncuța);
- g) Funcții din ierarhia administrativă a statului medieval (Visterniceni, Vorniceni, Păhărnicieni);
- h) Servicii și obligațiuni militare ale locuitorilor (Volontirovca, Vânători, Lipcani, Semeni);

¹³ Мелехина И.И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2003, с.16-17.

- i) Meserii sau meșteșuguri ale locuitorilor (Cărbunari, Obădari, Rotari, Sobari, Vânători);
- j) Faună (Albina, Bobocica, Cucoara, Gîsca, Drochia, Căprești, Bursuc, Cioara, Iepureni);
- k) Floră (Salcia, Frasin, Florești, Floreni, Mereni, Trestieni, Plop, Secăreni, Ulmu, Nucăreni);
- l) Nume topice de proveniență sovietică (Iliciiovca, Pervomaisc, Maiscoe, Okteabriskoe);
- m) Toponime de origine slavă (Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodiște);
- n) Toponime de origine turcă (Bender, Căinari, Tașlâc, Ciobalaccia);
- o) Toponime de origine tătară (Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus);
- p) Toponime de origine găgăuză (Avdarma, Baurci, Dezghinge, Joltai, Etulia, Congaz).¹⁴

Numele colectivităților locale au funcționat și s-au dezvoltat timp de veacuri. Sensul, conținutul și evoluția lor oferă informații prețioase referitor la evoluția colectivităților locale de-a lungul timpului.

După datele prezentate de A. Eremia, specialist notoriu în materie de toponimie națională, din cele 1860 de localități din republică, aproximativ 1.060 (57%) poartă nume românești, teritorial având următoarea repartitie: 490 (26,4%) în raioanele de nord, 400 (21,6%) în raioanele centrale și 170 (9%) în raioanele de sud. Aproximativ 540 de localități (29%) poartă nume slave. Teritorial ele au următoarea repartitie: 15% în raioanele de nord, 10% în raioanele centrale și 4% în raioanele de sud. Oiconimele de origine turcică alcătuiesc aproximativ 7% din numărul total de nume de localități din republică. Aria lor de răspândire corespunde în linii mari teritoriului Unității Autonome Găgăuze.¹⁵

Până la începutul sec. al XIX-lea, toponimele naționale au fost redactate corect atât în documentele oficiale cât și în cele neoficiale. În trecut, numele de locuri și localități serveau ca repere de orientare pe teren, ca semne sigure de hotar între moșii, sate, ținuturi și era important ca ele să fie redactate exact. Numele proprii moldovenești au fost ortografiate corect, cu unele mici abateri de grafie, și în registrele recensămintelor din sec. XVIII - înc. sec. XIX.¹⁶

În 1812, fără nici un drept istoric, juridic, național sau de altă natură, Imperiul rus a anexat Moldova de Est, teritoriu numit ulterior Basarabia și transformat în colonie a Imperiului rus. Imperiul rus, fiind preocupat de interesele sale politice în Balcani a recurs la consolidarea și centralizarea sistemului de administrare a

¹⁴ A se vedea: Eremia A. Tainele numelor geografice. Chișinău: Știința, 1986; Eremia A. Nomenclatorul localităților din Republica Moldova. Chișinău: CIVITAS, 2001; Cibotaru V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec. XIX-XX). În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”. Volumul III. Chișinău, 2003, p. 181-183; Dron I. Transnistria: antroponime de origine românească (teritoriul Republicii Moldova). În: Destin românesc, nr.1, 2002, p. 130-144.

¹⁵ Eremia A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivațional; principii de reglementare. Referat științific al tezei de doctor habilitat în filologie, în baza lucrărilor publicate. Chișinău, 2004, p. 31, 33, 37.

¹⁶ Eremia A. Reglementarea onomasticii naționale. În: Akademos, nr. 4 (19), 2010, p. 143.

Basarabiei. Stabilitatea politică, în accepția autorităților ruse, putea fi menținută doar pe calea suprimării oricăror manifestări naționale și a introducerii aici a instituțiilor rusești, așa cum s-a procedat și în alte periferii naționale ale Imperiului rus.

Deznaționalizarea și discreditaarea elementului național, ignorarea instituțiilor și a tradițiilor locale, defăimarea și ignorarea normelor de drept moldovenești și a valorilor naționale a constituit o preocupare constantă a autorităților rusești. Limba română a fost eliminată din viața publică și instituțiile administrative, onomastica a fost revizuită și adaptată la canoanele limbii ruse, iar toponimia națională a fost totalmente neglijată. Numele localităților basarabene au fost substituite sau deformate, atribuindu-li-se în schimb denumiri și forme străine, în spiritul regimului de ocupație țarist. Aceste denumiri și forme deformate au fost legalizate prin editarea unor repertorii și liste oficiale ale localităților din Basarabia.

Dacă în trecut satele erau denumite în majoritatea cazurilor după voia proprietarilor și a celor care le locuiau,¹⁷ după 1812 dreptul de a denumi noile așezări și l-au asumat funcționarii ruși din autoritățile administrative locale. În Basarabia mai toate coloniile apărute după 1812 au căpătat denumiri ce denotă numele mai multor descendenți ai familiei țariste. Denumirile lor erau marcate prin formativele *-ка*, *-овка*, *-евка*.¹⁸ La finele sec. al XIX-lea, numărul acestora atinse cifra de 180, față de 17 de la începutul aceluiași secol.¹⁹

Procesul de denaturare a toponimiei naționale a continuat și în perioada sovietică. Delimitarea teritorial-administrativă în RSSM era constituită în baza principiilor de construcție statală sovietice și în corespundere cu ideologia PCUS. Trebuie menționat faptul că delimitarea teritorial-administrativă a republicilor unionale a fost, în anii dominației sovietice, uniformizată totalmente și depozată de coloritul și specificul național. Acest fenomen s-a manifestat și prin dominarea toponimicii sovietice ideologizate până la absurd. Autoritățile sovietice au folosit reformele toponimice ca un instrument eficient de a forma o nouă identitate colectivă și de a șterge memoria istorică a popoarelor subjgate. Aceasta se realiza în practică prin atribuirea localităților și unităților teritorial-administrative a unor noi nume cu vădite conotații ideologice și prin lichidarea toponimelor ce puteau trezi la populație asocieri cultural-istorice „nedorite”.²⁰

Urmare a acestei abordări, localitățile ce purtau numele personalităților marcante și cu valoare pentru istoria și conștiința națională au fost înlocuite cu denumiri

¹⁷ Potrivit estimărilor lui Anatol Eremia, aproximativ 55% din numărul total de oiconime basarabene sunt formate de la nume de persoane (nume, prenume, supranume, porecle). A se vedea: Eremia A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivațional; principii de reglementare. Referat științific al tezei de doctor habilitat în filologie, în baza lucrărilor publicate. Chișinău, 2004, p.45.

¹⁸ Alexandrovca, Alexeevca, Antonovca, Anfisovca, Ecaterinovca, Elizavetovca, Gavrilovca, Ivanovca, Macarovca, Mihailovca, Nicolaevca, Pavlovca, Petropavlovca, Romanovca, Semionovca, Stepanovca, Țariovca.

¹⁹ Eremia A. Reglementarea onomasticii naționale. În: Akademos, nr. 4 (19), 2010, p.144; Eremia A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivațional; principii de reglementare. Referat științific al tezei de doctor habilitat în filologie, în baza lucrărilor publicate. Chișinău, 2004, p. 47; Eremia A. Reglementarea și ocrotirea toponimiei naționale. În: Limba Română, nr. 1-2, 2008, p.159-160.

²⁰ Андрощук А. Реформирование территориального устройства Украины, Беларуси, и Молдовы в 1990-е – 2000-е гг.: дискуссии, проекты, результаты. În: Revista de Istorie a Moldovei, nr. 4, 2009, p. 171.

ideologizate sau absurde: localitatea *Decebal* (raionul *Soroca*) a fost redenumită la 07 iulie 1946 în *Tatarovca-Mică*; localitatea *Ghica-Vodă* (raionul *Drochia*) a fost redenumită la 28 octombrie 1949 în *Miciurin*; la 29 septembrie 1949 au redenumite mai multe localități: localitatea *Mihnea-Vodă* (raionul *Drochia*) a fost redenumită în *Ciapaevca*; localitatea *Cuza-Vodă* (raionul *Cimișlia*) în *Dimitrovca*; localitatea *Regina Maria* (raionul *Leova*) în *Semionovca*; localitatea *Dragoș-Vodă* (raionul *Drochia*) a fost redenumită la 03 septembrie 1951 în *Iliciovca*; localitatea *Carol al II-lea* (raionul *Glodeni*) a fost redenumită la 11 martie 1955 în *Stepnoe*.²¹

Formele deformate și denaturate ale denumirilor multor localități introduse de administrația țaristă au fost menținute și în perioada sovietică. Astfel, denumirile orașelor și orașelelor – centre de raioane, de exemplu, erau utilizate oficial în formele următoare: *Novîe Anenî*, *Atachi*, *Benderî*, *Briceanî*, *Cagul*, *Caușanî*, *Criuleanî*, *Dubossari*, *Edinți*, *Falești*, *Florești*, *Orgheev*, *Râșcanî*, *Strașenî*, *Slobodzeia*, *Sorochi*, *Unghenî*, *Vulcanesti*.²²

Surparea temeliilor toponimiei naționale a continuat, autoritățile sovietice recurând la aceleași procedee, metode și mijloace ca și oficialitățile țariste. Păstrarea valorilor naționale, a denumirilor tradiționale de străzi și localități în anii puterii sovietice era considerată ca o închinare la „trecutul sumbru” și față de „imperialismul mondial”. Respectiv, a fost declanșat un amplu proces de sovietizare și omogenizare a denumirilor de localități, fără a lua în considerație tradițiile istorice și culturale ale popoarelor din cadrul Imperiului sovietic. S-a pus accentul pe mesajul ideologic al denumirilor, care nu avea nici o legătură cu istoria reală a regiunilor sau republicilor naționale. Printre procedeele frecvent utilizate se numără traducerea toponimelor în limba rusă, utilizarea formațiunilor hibride *-ка*, *-овка*, *-евка*, *-аны*, *-ены*, schimbarea periodică a denumirilor sau chiar desființarea localităților.

Formațiile hibride în *-ка*, *-овка*, *-евка*, *-аны*, *-ены* și *-ешты* s-au înmulțit și au căpătat răspândire generală. *Большие Аснашаны*, *Малая Ульма*, *Верхние Попешты*, *Нижние Буздуганы*, *Новая Обреза*, *Новые Анены*, *Новые Мындрешты*, *Старая Ларга*, *Старая Сарата*, *Старые Негуряны*, *Старые Саратены* sunt numele compuse de localități totalmente traduse în limba rusă. Fără niciun motiv, denumirile cu forme de singular în română au căpătat forme de plural în rusește: *Bălceana* – *Болчаны*, *Bălțata* – *Балцаты*, *Burlacu* – *Бурлаку*, *Chetrosu* – *Кемпосы*, *Ciubara* – *Чубары*, *Talmază* – *Талмазы*, *Tuzora* – *Тузоры*.²³

Unele denumiri, constată A. Eremia, au fost denaturate până la imposibilitatea de a fi recunoscute: *Crihana* – *Chirganî*, *Cucoara* – *Cacora*, *Otaci* – *Atachi*, *Satul Nou* – *Satanov*, *Valea Adâncă* – *Valeadinc* etc. Nume artificiale, banale, de factură proletcultistă reprezintă formațiile: *Iantarnoe*, *Maiac*, *Mirnoe*, *Svetlâi*, *Ugodnoe*, *Uiutnoe* etc.²⁴

²¹ RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p. 172-173.

²² Молдавская ССР. Административно-территориальное устройство на 1 апреля 1988. Кишинев: Карта молдовеняскэ, 1988, с. 6-7.

²³ Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1955 года. Издание первое. Кишинев: Государственное Издательство Молдавии, 1955, с. 141; RSS Moldovenească. Împărțire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1975, p. 123-124; Eremia A. Reglementarea onomasticii naționale. În: Akademos, nr. 4 (19), 2010, p. 144.

²⁴ Eremia A. Reglementarea și ocrotirea toponimiei naționale. În: Limba Română, nr. 1-2, 2008, p. 159-

În perioada sovietică schimbarea periodică a denumirilor localităților era „justificată” de procesele specifice timpului. Spre exemplu, procesul de „destalinizare” a societății, declanșat după anul 1956 s-a reflectat și în toponimie. Astfel, localitățile ce purtau numele lui Vorosilov, apropiat de Stalin, după critica cultului personalității au fost redenumite: localitatea *Voroșilovo* (raionul *Florești*) a fost redenumită la 10 aprilie 1958 în *Octeabriscoie*; localitatea *Voroșilovca*²⁵ (raionul *Glodeni*) a fost redenumită la 23 ianuarie 1961, de asemenea, în *Octeabriscoie*; localitatea *Voroșilovca*²⁶ (raionul *Lazovsc*) a fost redenumită la 23 ianuarie 1961 în *Lazo*. Localități cu numele *Lazo* (datele se referă la anul 1974) mai erau și în raioanele *Orhei* și *Suvorov*.²⁷

În perioada postbelică, numărul antroponimicelor de proveniență rusească (a dinastiei țariste, demnitarilor și funcționarilor ruși) s-a dublat și triplat, unele denumiri fiind tirajate: *Alexandrovca* (5 denumiri), *Alexeevca* (5), *Antonovca* (3), *Elizavetovca* (3), *Ivanovca* (6), *Nicolaevca* (8), *Romanovca* (3). Lor, în această perioadă li s-au adăugat și denumirile cu caracter revoluționar, militar și de orientare propagandist-ideologică sovietică: localitatea *Biruința* (raionul *Căușeni*) a fost redenumită la 23 decembrie 1964 în *Suvorov*; localitatea *Nicolaevca* (raionul *Florești*) a fost redenumită la 11 iunie 1964 în *Iliciovca*; localitatea *Andriașevca Nouă* (raionul *Slobozia*) a fost redenumită la 23 ianuarie 1965 în *Frunze*; localitatea *Novosiolovca* (raionul *Orhei*) a fost redenumită la 23 ianuarie 1965 în *Cotovskii*; localitatea *Ialoveni* (raionul *Strășeni*) a fost redenumită la 23 ianuarie 1965 în *Cutuzov*; localitatea *Sîngerei* (raionul *Lazovsc*) a fost redenumită la 07 aprilie 1965 în *Lazovsc*; localitatea *Alexandrovca* (raionul *Camenca*) a fost redenumită la 20 iunie 1972 în *Crasnii Octeabri*; localitatea *Balan* (raionul *Râșcani*) a fost redenumită la 21 noiembrie 1973 în *Malinovskii*; localitatea *Șoldănești* (raionul *Șoldănești*) a fost redenumită la 05 mai 1985 în *Cernenco*.²⁸ Au fost „rebotezate”, cu nume în spiritul fostului regim, circa 100 de localități. Unor nume de localități li s-au înlocuit formanții sau li s-au atribuit terminații rusești: *Antonești* – Антоновка, *Ciolasu* – Чолаковка, *Constantinești* – Константиновка, *Sturzești* – Стурзовка, *Ștefănești* – Степановка, *Volintiri* – Волонтировка.²⁹

În numai câteva decenii de pe harta republicii au dispărut circa 340 de nume de localități. Majoritatea acestora (245) au dispărut odată cu desființarea localităților declarate de autorități ca lipsite de perspectivă (*Bădragi*, *Brașov*, *Găvănoasa*, *Călinești*, *Conacu*, *Cristea*, *Eminescu*, *Mereuți*, *Munteni*, *Odaia*, *Răzoaia*, *Recea*, *Urziceni* etc.) sau datorită comasării unor sate cu alte localități (*Alexăndrești* cu *Burlacu*, *Berești* cu *or. Ungheni*, *Butuceni* cu *Cârpești*, *Copăceanca* cu *or. Râșcani*, *Dănuțeni* cu *or. Ungheni*, *Mihăileni* cu *Dominteni*, *Schinoasa* cu *Țibirica*, *Topor* cu

160; Eremia A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivațional; principii de reglementare. Referat științific al tezei de doctor habilitat în filologie, în baza lucrărilor publicate. Chișinău, 2004, p. 63.

²⁵ Până în anul 1948 se numea *Dușman*.

²⁶ Până în anul 1948 se numea *Cuza - Vodă*.

²⁷ RSS Moldovenească. Împărțire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1975, p.123-124.

²⁸ RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p. 172-173.

²⁹ Eremia A. Reglementarea și ocrotirea onomasticii românești în Republica Moldova. În: Limba Română, nr. 11-12, 2011, p. 38-39; Eremia A. Reglementarea onomasticii naționale. În: Akademos, nr. 4 (19), 2010, p. 144.

Cărpineni, Unteni cu Horești etc.).³⁰

În anii de *perestroika* și mai ales după prăbușirea URSS a devenit inevitabilă revenirea la denumirile tradiționale ale localităților. Problemele referitor la denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale „unităților administrativ-teritoriale” și localităților sunt reglementate de *Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova* aprobat prin *Legea nr. 741 din 20.02.96*.³¹ În Regulament se stipulează că denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale raioanelor, municipiilor și sectoarelor lor, orașelor, comunelor și satelor se hotărăsc de către Parlament, luându-se în considerare deciziile consiliilor locale respective după consultarea cetățenilor, pornindu-se de la interesele naționale, condițiile economice și geografice, tradițiile istorice, culturale, naționale, modul de trai, precum și a altor particularități locale.

Consiliul raional, municipal, orașenesc, comunal sau sătesc fac nemijlocit Parlamentului propuneri privind denumirea, schimbarea denumirii sau revenirea la denumirile istorice a „unităților administrativ-teritoriale” și localităților. La denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale „unităților administrativ-teritoriale” și localităților Consiliile raionale sau locale trebuie să prezinte Parlamentului următoarele documente și materiale:

- demersul și decizia consiliului local respectiv cu argumentarea caracterului rațional al propunerilor făcute;

- decizia adunării generale a locuitorilor localității sau a adunării reprezentanților lor.

La denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale raioanelor, municipiilor, orașelor, comunelor și satelor nu se admite conferirea acelor denumiri pe care deja le poartă alte „unități administrativ-teritoriale” și localități din republică, cu excepția revenirii la denumirea istorică a comunelor și satelor, când se admite repetarea unei denumiri, cu condiția că în cadrul raioanelor respective nu sunt localități cu aceeași denumire. Se interzice a schimba denumirile tradiționale ale localităților ce țin de moștenirea istorică, națională și culturală a țării.

În cazul comasării a două sau mai multor localități într-o singură localitate, Parlamentul, în baza deciziilor consiliilor respective și ale adunărilor generale ale locuitorilor din localitățile unde nu este consiliu local, păstrează pentru ea denumirea localității care are un număr mai mare de locuitori. O altă denumire localității comasate se poate conferi în cazuri excepționale.

2.2.2. Teritoriul colectivităților locale. Colectivitatea locală are un caracter universal în limitele sale teritoriale. Alte astfel de organizații într-un anumit teritoriu nu sunt și nu pot fi (cu excepția colectivității teritoriale – parte componentă a unei colectivități mai mari).

Teritoriul este elementul definitoriu ce reprezintă cadrul natural și geografic în perimetrul căruia este stabilită populația colectivităților locale. Teritoriului are o importanță deosebită pentru existența decentă a colectivităților locale deoarece dimensiunea teritorială a colectivității determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor atribuite

³⁰ Eremia A. Reglementarea și ocrotirea toponimiei naționale. În: *Limba Română*, nr. 1-2, 2008, p.160; Eremia A. Reglementarea onomasticii naționale. În: *Akademios*, nr. 4(19), 2010, p. 144.

³¹ Publicat în *Monitorul Oficial*, nr. 20-21/216 din 04.04.1996.

autorităților publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală; e) modalitățile de realizare și calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor structurale la nivel local.

Stabilirea judicioasă a dimensiunilor teritoriale ale colectivităților locale în baza principiilor autonomiei locale are o mare importanță pentru dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale.

Studierea diverselor modele ale organizării teritoriale a colectivităților locale și a practicii internaționale în materie de delimitare teritorială, a consecințelor aplicării diverselor variante ale structurilor locale, precum și a studierii argumentelor *pro* sau *contra* acestor structuri în diferite state ne permit să constatăm că procesul de stabilire a limitelor teritoriale ale colectivităților locale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar și, de multe ori, de cei subiectivi.

Teritoriul colectivităților locale comportă un centru de gravitate juridică care este reședința, unde este amplasat sediul autorităților publice locale și serviciile comunitare. Reședințele colectivităților locale sunt stabilite prin lege. Satul în care își are sediul consiliul local), potrivit art. 5, pct. 4 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*, este numit sat-reședință. Comuna poartă denumirea satului-reședință. Articolul 10 (pct. 2, 3) al aceleiași legi stabilește că orașul în care își are sediul consiliul raional este numit oraș-reședință și unitățile teritorial-administrative de nivelul II – raioanele, poartă denumirea orașului-reședință.³²

2.2.3. Populația. Este unul din elementele definitorii ale colectivității locale și reprezintă totalitatea locuitorilor ce trăiesc permanent în perimetrul teritoriului colectivității. Existența populației la nivel local este determinată de următoarele elemente esențiale: a) așezarea unui grup de familii în perimetrul unui anumit teritoriu; b) existența unui grad înalt de integrare a locuitorilor; c) conștientizarea de către locuitori a apartenenței la colectivitatea respectivă.

Populația, constituie elementul hotărâtor pentru dezvoltarea colectivității locale. Influența populației asupra existenței și dezvoltării durabile a colectivității locale depinde de: a) numărul și densitatea populației, b) ponderea populației active cu calificare înaltă, c) relațiile de grup și solidaritate stabilite între locuitori.

Menționez că populația se poate manifesta în multiple planuri: a) bio-social (volumul și densitatea populației, structură pe sexe și vârste, mișcarea naturală a populației); b) economic (persoanele active în plan socio-profesional, gruparea persoanelor active pe categorii de activități economice și profesionale); c) biologic (stare de sănătate etc); d) psihologic (structuri psihice, intelectuale, mentalități psiho-sociale dominante, tipologie psihologică).

În scopul evitării unor eventuale disproporții și tensiuni sociale la nivelul colectivității locale este necesar de a prevedea consecințele imediate și de perspectivă ale interacțiunilor dintre caracteristicile menționate ale populației cu celelalte compartimente ale vieții sociale. Mai ales, referitor la populația rurală, trebuie luat în considerație factorul legăturilor de rudenie. În condițiile societății moldovenești de aceste legături trebuie să se țină cont, deoarece ele pot impulsiona sau frâna activitățile realizate la nivel local.

³² Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 16 din 29.01.2002.

Un aspect important al problemei examinate constă în identificarea criteriilor ce permit stabilirea apartenenței indivizilor la o anumită colectivitate locală. Lucrul acesta este foarte important deoarece anume calitatea individului de a face parte dintr-o anumită colectivitate locală îi oferă posibilitatea de a participa la autoadministrarea locală.

În țările europene, apartenența persoanei la o anumită colectivitate locală este determinată de următoarele criterii: a) locul de trai în limitele teritoriale respective, b) posedarea de terenuri sau imobile; c) practicarea activității de antreprenariat. Astfel, una și aceeași persoană, concomitent, poate fi membru al mai multor colectivități locale. În context, menționez că același lucru se referă și la persoanele juridice.

Apartenența persoanei la o colectivitate locală impune beneficierea de anumite drepturi și îndeplinirea unor obligații. Obligațiile ar consta în necesitatea de a îndeplini deciziile luate de autoritățile publice locale, în limita competențelor atribuite, plata impozitelor locale ș.a. Principalele drepturi ar fi: dreptul de a alege și de a fi ales în organele electivale locale, dreptul de a participa la referendumul local.³³

Generalizând experiența europeană, cât și cea națională, consider că apartenența indivizilor la o anumită colectivitate locală și capacitatea lor de a participa la autoadministrarea locală poate fi stabilită în baza următoarelor criterii: În primul rând - individul care plătește impozite în limitele teritoriale respective. În al doilea rând - cei care au proprietăți imobiliare. În al treilea rând – cei care locuiesc în perimetrul teritorial al colectivității teritoriale respective.

În procesul conviețuirii comune, între locuitori apar diverse relații ce contribuie la consolidarea coeziunii lor. Multitudinea acestor relații sociale ce apar în cadrul colectivităților locale, convențional, pot fi divizate în:

a) Relații profesionale – reprezintă relațiile ce apar în rezultatul exercitării competențelor profesionale.

b) Relații economice – au loc în sfera producției, proprietății și a consumului.

c) Relații legale – reprezintă relațiile stabilite în baza normelor legislative.

d) Relații morale – au la bază diversitatea riturilor, tradițiilor, obiceiurilor și alte forme ale organizării conviețuirii etno-culturale a indivizilor.

e) Relații religioase – reflectă interacțiunea dintre locuitori în baza concepțiilor religioase.

f) Relații politice – apar în rezultatul acțiunii relațiilor de putere la nivel local.

g) Relații estetice – apar în baza simpatiei emoționale dintre oameni.

h) Relații interpersonale – pot fi privite din două perspective: relații generale dintre oameni și relații între membrii anumitor grupuri sau comunități.³⁴

Populația colectivității locale constituie o comunitate locală pentru care este caracteristică unitatea teritorială, a condițiilor de viață și interese comune în soluționarea unui spectru larg de probleme vitale. Comunitatea locală se caracterizează prin solidaritate, încredere reciprocă și delimitarea de alte comunități locale. Aceste proprietăți ale comunității locale se formează datorită traiului în comun și asemănarea problemelor cotidiene, a stilului de viață, sistemului de valori, contactelor personale

³³ Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран: Обзор. информ. Москва, 1990, с. 3.

³⁴ Pistrinciuc V. Relații și conflicte în comunitate. În: Dezvoltarea comunitară: istorii de succes. Chișinău: Contact, 2005, p. 208-209.

permanente. Un rol important joacă și existența interesului local, care spre deosebire de cel statal, care are la categorii generale (securitatea națională, suveranitatea statului, drepturile omului), este determinat de existența unui complex de interese particulare.

Activitățile comune în aceste condiții au ca urmare stabilirea unor relații sociale durabile. Cu cât ele sunt mai polivalente și mai diversificate, cu atât este mai durabilă dezvoltarea comunității.

Dacă tratăm populația colectivității locale ca pe o totalitate de indivizi ce locuiesc în perimetrul ei teritorial, în mod inevitabil, apare următoarea dilemă: toți locuitorii unei localități pot fi considerați că aparțin populației colectivității locale sau numai cetățenii Republicii Moldova?

În încercarea de a răspunde la această întrebare apelăm la textul constituțional, care în art. 19 prevede că „cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege”. Aceste prevederi constituționale sunt dezvoltate de *Legea nr. 275-XIII din 10.11.1994*.³⁵ Potrivit prevederilor art. 1 și 2 ale legii nominalizate, sunt considerați cetățeni străini persoanele care nu au cetățenia Republicii Moldova, dar au dovada apartenenței lor la un alt stat, iar apatrizi sunt considerate persoanele care nu au cetățenia Republicii Moldova, și nici dovada apartenenței lor la un alt stat.

Legea, în art. 5, pct. 1 preia textul constituțional conținut în art. 19 și-l detaliază în pct. 3, stipulând următoarele: „Cetățenii străini și apatrizii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”. În același timp, art. 7, pct. 2 prevede că cetățenii străini și apatrizii nu pot fi desemnați în funcții sau antrenați în activități pentru care, în conformitate cu legislația în vigoare, se cere cetățenia Republicii Moldova.

Potrivit cu prevederile art. 19, pct. 1 al acestei legi „cetățenii străini și apatrizii nu beneficiază de dreptul de a alege și de a fi ales în organele legislative, executive și în alte organe eligibile, și nici de a participa la sufragiu universal”. Astfel, rezultă că cetățenii străini și apatrizii sunt lipsiți de dreptul de a alege și de a fi aleși în organele eligibile. Deci ei nu pot participa la procesul electoral local și nu pot fi aleși în calitate de consilieri și primari. Mai menționăm că în pct. 2 al aceluiași articol se stipulează că cetățenii străini și apatrizii nu pot fi membri de partide și de alte organizații social-politice

Aceste constatări îmi permit să afirm că componenta „populație” a colectivității locale cuprinde toți locuitorii colectivității date cu restricțiile respective (citează supra) pentru cetățenii străini și apatrizi.

Cu toate că nu toți locuitorii participă la conducerea colectivității, e necesar de menționat că toți locuitorii sunt în drept de a participa la realizarea altor forme ale democrației directe (de exemplu, să-și exprime opinia la consultările publice privind bugetul local).

Cred că trebuie de avut în vedere și faptul că populația colectivității locale are o dimensiune structurală asimetrică. Locuitorii săi sunt împărțiți în mai multe categorii: cei care trăiesc și muncesc în cadrul colectivității locale; cei care doar locuiesc aici, dar lucrează într-o altă colectivitate locală (în special, e mare această categorie de cetățeni

³⁵ Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova nr. 275-XIII din 10.11.1994. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 20 din 29.12.1994.

în comunele situate în apropierea orașelor mari). Printre aceste categorii se pot distinge persoane care fac parte (sau nu fac parte) din diferitele comunități existente în limitele teritoriale ale colectivității locale. Quasi – membri ai colectivității, pot fi considerați, în anumite condiții, persoanele aflate temporar în teritoriul dat, deoarece ei tot pot participa la realizarea unor forme ale democrației directe. Asupra tuturor persoanelor aflate chiar și temporar pe un anumit teritoriu, au efecte actele normative ale organelor colectivității teritoriale locale.

În încheiere menționez că populația locală este subiectul-cheie al sistemului de autoadministrare, emanând puterea publică, prin diverse forme de autoorganizare, alegeri și referendumuri locale, adunări generale ale locuitorilor. Populația exprimă atât voința individuală a indivizilor, cât și voința sa colectivă.

2.2.4. Autoritatea publică a autorităților eligibile. Referitor la autoritatea publică a autorităților eligibile menționez că având caracteristicile persoanei de drept public, colectivității locale îi revin toate atributele acesteia – dreptul de a poseda patrimoniu, buget autonom, exercitarea prerogativelor de autoritate publică. Autoritățile reprezentative ale colectivităților locale sunt alese și nu sunt subordonate puterii centrale.

Autoritățile publice locale sunt investite cu prerogativele de putere publică, fiind calificate astfel de norma constituțională și de legea organică. Ele dispun de un teritoriu, de un patrimoniu, de o competență generală și de o populație, asupra căreia exercită autoritatea publică, în vederea rezolvării treburilor publice de interes local, pe baza căreia emit acte juridice unilaterale sau sunt parte la contracte. Mai mult, legea le recunoaște acestora competența pentru a exercita o putere de reglementare. Aceste reglementări au ca obiect măsuri proprii, ce sunt asumate în vederea bunului mers al serviciilor locale și al administrării localității sau aplicarea legilor precum și a hotărârilor ce conțin reguli de organizare, funcționare și realizare a administrației publice locale.³⁶

2.2.5. Statutul colectivității locale. Statutul colectivității locale, potrivit prevederilor art. 14, alin. 2, lit. „m” al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*³⁷, este aprobat de consiliul local, în baza statutului-cadru aprobat de Parlament și intră în vigoare la data aprobării. O copie de pe statut se remite oficiului teritorial respectiv al oficiului teritorial respectiv al Cămariei de Stat. La moment, în vigoare este Statutul-cadru aprobat prin *Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436-XV din 06.11.2003*.³⁸

În statut se precizează nivelul colectivității locale potrivit prevederilor *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*,³⁹ se includ date și elemente specifice, care au rolul de a o individualiza în raport cu alte entități similare, și care se referă la:

- a) denumirea oficială, suprafața teritoriului, delimitarea teritorială, localitatea de reședință;

³⁶ Drept administrativ. Partea specială. Coordonator: Dr.Mircea Preda. București, Ed: AMIVA, 1992, p.124-129.

³⁷ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

³⁸ Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436-XV din 06.11.2003. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 244-247 din 12.12.2003.

³⁹ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16 din 29.01.2002.

- b) denumirea localităților care intră în componența sa, amplasarea acestora, prezentată grafic și descriptiv;
- c) delimitarea teritoriului asupra căruia își exercită autoritatea consiliul local și primarul, cu precizări de ordin istoric, data întemeierii localității, amplasarea acesteia în teritoriu; mărimea fondului funciar și clasificarea lui;
- d) numărul de locuitori, inclusiv ai localităților din componența sa, cu mențiune referitor la componența etnică;
- e) consiliul local și primarul, sediul, numărul de consilieri și de funcționari ai primăriei;
- f) patrimoniul colectivității locale, componența și indicii calitativi și cantitativi ai acestuia;
- g) principalele instituții din domeniul învățământului, culturii, sănătății, asistenței sociale, presei, radioului, televiziunii și din alte domenii, cu indicarea autorității căreia i se subordonează;
- h) căile de comunicație existente și categoria acestora; cea mai apropiată stație de cale ferată, fluvială, maritimă sau aeroport și distanța până la ele;
- i) serviciile publice locale, cu specificarea genurilor de activitate, investirea, atribuțiile și subordonarea;
- j) agenții economici care își desfășoară activitatea în teritoriu;
- k) organizațiile obștești, inclusiv sindicatele care își desfășoară activitatea în teritoriu;
- l) problemele ce țin de culte (biserica, hramul bisericii din localitate etc.);
- m) modul și mijloacele de informare periodică a cetățenilor privind activitatea autorităților administrației publice locale;
- n) chestiunile ce țin de amenajarea teritoriului și de salubritate.

În statut se specifică următoarele:

a) Patrimoniul colectivității locale, atribuit acesteia în condițiile legii, cât și componența patrimoniului: bunurile mobile și imobile, care aparțin domeniului public și domeniului privat ale colectivității locale. Se determină modul de administrare a patrimoniului (de către consiliu și primar) și se stabilește că acesta se supune inventarierii anuale, iar rapoartele asupra situației lui se prezintă consiliului local.

b) Modul în care patrimoniul ce aparține colectivității locale poate fi dat în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, poate fi concesionat, închiriat sau arendat în condițiile legii. Sunt stabilite criteriile în baza cărora, consiliul local poate decide, în condițiile legii, asupra cumpărării sau înstrăinării patrimoniului aflat în proprietatea colectivității locale.

c) Condițiile de participare, potrivit cu legislația în vigoare, a populației la elaborarea proiectului de buget și la audierea dărilor de seamă asupra executării bugetului respectiv, precum și modul de instituire și de percepere a impozitelor, taxelor și altor plăți locale, de exercitare a controlului asupra vărsării lor la buget.

d) Modalitatea de atribuire ori de schimbare a denumirilor de străzi, scuaruri, piețe și de alte locuri publice amplasate în aer liber, de instituții de interes local.

e) Criteriile potrivit cărora persoanelor fizice cu merite deosebite în viața politică, economică, socială și culturală li se conferă titlul de cetățean de onoare al colectivității locale respective, drepturile de care se bucură aceste persoane, precum și condițiile de pierdere sau de retragere a acestui titlu.

f) Modul de consultare prin referendum, în condițiile legii, a locuitorilor asupra problemelor de importanță deosebită pentru colectivitatea locală și determină

problemele specifice apreciate ca fiind de importanță deosebită.

g) Condițiile de cooperare a autorității administrației publice locale cu alte autorități ale administrației publice din țară și din străinătate, modul de aderare la organismele naționale sau internaționale în vederea protecției și promovării intereselor comune.⁴⁰

2.2.6. Însemnele distinctive ale colectivităților locale. Însemnele distinctive ale colectivităților locale, constituie un element important al identității lor.

Cadrul normativ actual în domeniul simbolurilor publice îl constituie Constituția Republicii Moldova, *Legea privind Drapelul de Stat al Republicii Moldova nr. 217 din 17.09.2010*, *Legea privind Stema de Stat a Republicii Moldova nr. 32 din 07.03.2013*, *Legea cu privire la Imnul de Stat al Republicii Moldova nr. 571 din 27.07.1995*, *Decretul Președintelui Republicii Moldova cu privire la Comisia națională de heraldică nr. 415 din 05.12.1995*, *Legea cu privire la simbolurile publice nr. 86 din 28.07.2011*.

Autoritatea abilitată să promoveze politica unitară în domeniul simbolurilor oficiale ale Republicii Moldova este Comisia națională de heraldică, creată pe lângă Președintele Republicii Moldova. Atribuțiile Comisiei naționale de heraldică includ:

a) fixarea normelor și a condițiilor de elaborarea a însemnelor oficiale (stemelor, drapelelor, sigiliilor etc.), distincțiilor de stat, simbolurilor distinctive militare, departamentale etc;

b) orientarea organelor administrației publice, organizațiilor obștești asupra elaborării, utilizării, păstrării și conservării acestora. Asigurarea interacțiunii eficiente cu organele administrației publice în vederea elaborării și utilizării simbolurilor oficiale;

c) contribuirea la ținerea Registrului heraldic de stat al însemnelor oficiale și neoficiale clasificate pe domenii: steme, steaguri, sigilii, decorații etc. și eliberarea în modul stabilit a duplicatelor la ele;

d) elaborarea unor recomandări teoretico-practice, avizarea noilor însemne oficiale și supravegherea respectării normelor legale în ceea ce privește confecționarea, utilizarea și păstrarea adecvată a însemnelor oficiale;

e) participarea la elaborarea proiectelor de acte normative privind simbolurile oficiale;

f) efectuarea în mod obligatoriu a expertizei heraldice a însemnelor propuse, examinând proiectele statutelor acestora;

g) elaborarea, în cadrul prevederilor legislației în vigoare, a propunerilor privind simbolurile oficiale ale Republicii Moldova în colaborare cu organele interesate;

h) studierea și propagarea experienței mondiale în domeniul respectiv și colaborarea cu organele similare de peste hotare.⁴¹

Promovarea unei politici de stat unitare în domeniul simbolurilor publice (elaborarea și utilizarea acestora, asigurarea unei evidențe stricte și a aplicării unor standarde unice bazate pe cerințele heraldicii, vexilologiei, imnologiei, sigiliografiei, faleristicii și uniformisticii) este un imperativ al timpului. În scopul creării unui cadru

⁴⁰ Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436-XV din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial, nr. 244-247/972 din 12.12.2003.

⁴¹ Decretul Președintelui Republicii Moldova cu privire la Comisia națională de heraldică nr. 415 din 05.12.95. Publicat în: Monitorul Oficial nr. 71-72 din 21.12.1995.

juridic adecvat privind simbolurile publice a fost adoptată *Legea cu privire la simbolurile publice nr.86 din 28.07.2011* (în vigoare din 01.01.2012).⁴²

Potrivit prevederilor art.5, alin. 1 al Legii citate, simbolurile teritoriale sunt: a) stema; b) drapelul; c) imnul; d) sigiliul armoriat; e) însemnele faleristice; f) însemnele de funcție ale persoanelor oficiale: insigne, colane, eșarfe etc.; g) alte embleme vizuale sau auditive cu caracter oficial.

Elaborarea simbolicii colectivităților locale se organizează de către autoritățile publice locale respective, pe baza metodologiei stabilite de Comisia națională de heraldică, cu antrenarea specialiștilor în heraldică, vexiologie, sigilografie și immnologie.

Procedura de elaborare și înregistrare a simbolurilor urbane cuprinde următoarele etape:

a) completarea chestionarului heraldic pentru elaborarea simbolicii teritoriale (se remite de Comisia națională de heraldică la cerere) și alegerea ideilor individualizatoare pentru localitatea concretă;

b) elaborarea proiectului de stemă, desenarea și blazonarea lui în termeni științifici;

c) elaborarea proiectului de drapel în baza stemei, desenarea și descrierea lui în termeni științifici;

d) elaborarea explicației oficiale a semnificației simbolice a fiecărui element al stemei și drapelului;

e) elaborarea regulamentului de utilizare a stemei și drapelului (Comisia națională de heraldică oferă regulamente-tip la cerere);

f) aprobarea proiectelor de stemă și drapel de către autoritatea locală;

g) avizarea proiectelor de stemă și drapel de către Comisia națională de heraldică;

e) definitivarea proiectelor de stemă și drapel de către autoritatea locală în conformitate cu observațiile Comisia națională de heraldică și aprobarea lor locală definitivă;

f) înregistrarea stemei și drapelului în Armorialul General al Republicii Moldova și introducerea lor în uz.

Este important ca pe parcursul întregului proces elaborativ autoritățile urbane să antreneze heraldiști profesioniști pentru supravegherea mersului lucrărilor. În cazul când se decide organizarea unui concurs, consiliul orășenesc va institui o comisie de concurs, din care să facă parte specialiști în istorie, etnografie, știința și arta heraldică, inclusiv un membru al Comisia națională de heraldică. Comisia de concurs va admite spre examinare numai proiecte avizate de către experții abilitați de Comisia națională de heraldică. Concursul trebuie să se desfășoare public.

Actele necesare pentru prezentarea spre expertizare a proiectelor de stemă și drapel la Comisia națională de heraldică se prezintă în trei exemplare (exceptând cele la care vom specifica mai jos altceva) sunt:

a) blazonarea oficială a stemei, cu arătarea autorului și pictorului;

b) imaginea color a stemei pe hârtie albă de format A4;

c) imaginea alb-negru conturat a stemei pe hârtie albă de format A4;

⁴² Legea cu privire la simbolurile publice nr.86 din 28.07.2011. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 164-165 din 04.10.2011.

- d) imaginea alb-negru hașurat în coduri heraldice a stemei pe hârtie albă de format A4;
- e) descrierea oficială a drapelului, cu arătarea autorului și pictorului;
- f) imaginea color a drapelului pe hârtie albă de format A4;
- g) imaginea alb-negru conturat a drapelului pe hârtie albă de format A4;
- h) imaginea alb-negru hașurat în coduri heraldice a drapelului pe hârtie albă de format A4;
- i) explicația oficială a stemei și drapelului;
- j) regulamentul de utilizare a stemei și drapelului;
- k) chestionarul heraldic pentru elaborarea simbolicii teritoriale remis de Comisia națională de heraldică, completat și autentificat de autoritatea locală – 2 exemplare;
- l) extras din procesul-verbal al ședinței Consiliului orașenesc cu privire la aprobarea stemei și drapelului și a regulamentului lor de utilizare – 2 exemplare;
- m) Adresa autorității locale către Comisia națională de heraldică cu rugămintea de expertizare, avizare și înregistrare a simbolurilor în Armorialul General al Republicii Moldova – 1 exemplar.⁴³

2.3. Abordarea noțiunii „putere publică” din perspectiva pluralității colectivităților teritoriale

Ca tendință generală, puterea publică este redusă doar la una din formele sale – cea statală, considerându-se că aceasta ar fi principalul criteriu al statului, care îl face să se deosebească de alte fenomene sociale. O astfel de abordare își trage rădăcinile de la operele lui K. Marx și F. Engels, care au fost scrise într-o perioadă când societatea nu era suficient de structurată, comparativ cu situația actuală caracterizată de existența unui număr foarte mare de colectivități teritoriale: 193 de state (statele membre ONU), peste 400 subiecți ai federațiilor, circa 200 autonomii, sute de mii colectivități teritoriale locale.⁴⁴

Frecvente referiri la conceptul „putere publică” se regăsesc în lucrările dedicate studierii proprietăților esențiale ale autonomiei locale. Sunt însă sumare analizele interdependenței puterii publice cu colectivitățile teritoriale, iar fără aceste conexiuni este complicat de a elucida esența fenomenului.

În anii puterii sovietice puterea locală nu era recunoscută, sovietele fiind tratate ca elemente ale sistemului administrației statale. Cu toate că situația la etapa contemporană s-a schimbat, mai ales după semnarea și intrarea în vigoare a *Cartei europene a autonomiei locale*, abordările din perioada sovietică se resimt totuși în Republica Moldova, manifestându-se prin menținerea unui sistem administrativ centralizat și a sistemului organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică.

În limitele teritoriale ale Republicii Moldova se realizează puterea statală, cu excepția raioanelor din stânga Nistrului, aflate temporar sub ocupație militară străină. În același timp, colectivitățile locale au propria lor putere, care este realizată fie prin mecanismele democrației directe, fie de către autoritățile lor reprezentative.

Sursa puterii statale a fost stabilită de către Constituție foarte clar – poporul. Dar care este sursa puterii colectivităților locale? Această problemă nu a suscitât interesul

⁴³ Andrieș-Tabac S. Comisia Națională de Heraldică a Republicii Moldova și simbolică urbană. www.habitatmoldova.org/.../Tabac%20Silviu%20-%20heraldica.doc (accesat la 12.10.2009)

⁴⁴ Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти. In: Russian journal of legal studies, nr. 2 (3), 2015, p.74.

cercetătorilor, iar problemele privind puterea publică a colectivităților teritoriale nu au constituit obiect al investigațiilor științifice.

Așa cum puterea publică nu aparține doar statului, ci „tuturor stabilimentelor publice în măsura funcțiunii pe care o îndeplinesc și a interesului public”,⁴⁵ noțiunea „putere publică” ar trebui abordată în interacțiune cu noțiunile „colectivitate teritorială publică” și „interes public local”.

Concepția colectivistă a puterii publice, elaborată de cercetătorul rus V.E. Cirkin pornește de la premisa că în societatea contemporană puterea poporului se realizează la diferite niveluri și în forme diferite. La fiecare nivel de existență a colectivităților teritoriale, populația lor, ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități realizează, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică. Puterea fiecărei colectivități constituie o componentă a puterii publice a întregului popor, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice. Fundamentul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivale ale colectivităților locale competența necesară pentru realizarea puterii lor.⁴⁶

În orice țară există mai multe tipuri de colectivități teritoriale publice. În fiecare colectivitate teritorială se constituie propria putere publică, care este realizată nemijlocit de către populație sau de către organele sale reprezentative. Puterea apare din necesitatea de a face față unor probleme și provocări cu care se confruntă colectivitățile respective. Dar natura acestei puteri, formele ei de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice și juridice) asupra cărora se răsfrânge sunt diferite.

Scopurile urmărite de puterea publică privind ordonarea și stabilizarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice și, drept urmare, caracterul și conținutul manifestărilor lor de voință. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității privind dezvoltarea politică, economică, socială, spirituală.

Atunci când puterea are drept scop principal organizarea și coordonarea activităților vitale ale populației situată pe un anumit teritoriu și această unitate organică a populației, puterii și teritoriului în limitele căruia se află se distanțează, într-un fel sau altul, de alte colectivități teritoriale organizate astfel, adică atunci când puterea este realizată în raport cu o anumită comunitate teritorială umană, putem vorbi de existența puterii publice a colectivității teritoriale respective.

Cu toate că este diferită de cea statală, ea este totuși una publică, subiectul ei colectiv fiind un grup teritorial al poporului, care este unit nu doar de factorul geografic, în special – cel teritorial, dar și de factori sociali determinați de conviețuirea în comun și de apariția necesității de coordonare și de conducere a activităților vieții comune.

Realizarea autoadministrării locale presupune, de rând cu formele soluționării nemijlocite de către populație a problemelor cu caracter local și existența unui aparat administrativ, funcționarea căruia nu este posibilă fără atribuirea competenței, fapt ce

⁴⁵ Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904, p. 129.

⁴⁶ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с.13; Idem, Современная концепция публичной власти (Тезисы). <http://www.igpran.ru/public/Chirkin-theses.pdf> (accesat la 22.08.2017).

implică manifestări de putere publică, care reprezintă nu numai o pârghie sau un mijloc de conducere dar și o condiție obligatorie a existenței sale.

Puterea publică a colectivităților locale este autonomă să acționeze în limitele competenței atribuite. Competența proprie caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților locale pentru a rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.⁴⁷

Colectivitatea locală își poate realiza puterea sa sub două forme: direct și prin reprezentare. Realizarea în mod direct a puterii se manifestă prin participarea populației la alegerile locale și referendumurile locale. Forma indirectă de realizare a puterii se materializează prin alegerea reprezentanților colectivității în autoritățile reprezentative care vor acționa în numele și în interesele acestei colectivități. Competențele realizate nemijlocit de către populație cât și de autoritățile publice locale create în baza alegerilor reprezintă voința populației colectivităților teritoriale locale care constituie o parte integrantă a poporului Republicii Moldova.

Desigur, în limitele teritoriale ale acestor colectivități acționează și puterea statală care este prezentă atât prin acțiunea legilor, prin autoritățile instituțiilor centrale ce funcționează în teritoriul respectiv, reprezentanții statului în teritoriu. Autoritățile puterii statale și reprezentanții lor în teritoriu rezolvă, la nivel local, problemele de interes național.

Puterea locală poate fi definită ca o relație socială volitivă, apariția căreia a fost determinată de necesitățile administrării treburilor publice în interesul populației stabilite în limitele teritoriale concrete, ținând cont de particularitățile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului. Subiectul acestei relații este populația locală, reprezentată de propriile autorități publice reprezentative și executive.

În concluzie, menționez că în lumea contemporană există diverse tipuri de colectivități teritoriale publice. Asupra constituirii și existenței colectivităților locale influențează mai mulți factori. Acești factori, convențional, pot fi împărțiți în câteva grupe: a) factorii geografici și naturali, b) factorii economici, c) infrastructura locală, d) factorii politici, e) factorii istorici, f) factorii sociali, g) factorii culturali, h) factorii etnici.

Colectivitățile umane, după scopurile activității lor, pot fi divizate în două tipuri: private și publice. Colectivitățile private au la bază coincidența intereselor private ale indivizilor. Aceste colectivități reprezintă organizațiile comerciale și necomerciale. Indivizii aderă la aceste colectivități, de regulă, în mod benevol. Colectivitatea teritorială publică reprezintă o uniune de locuitori constituită în mod natural și care are un caracter permanent și stabil. Colectivitățile teritoriale publice se constituie în baza existenței intereselor publice.

Elementele definitorii ale identității unei colectivități locale sunt: a) numele, b) teritoriul, c) populația, d) autoritatea publică a autorităților eligibile, e) Statutul și f) însemnele distinctive ale colectivităților locale. Aceste elemente fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivități similare.

Noțiunea „colectivitate locală” este expresia adecvată a fenomenului organizării teritoriale a puterii publice, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială” care se referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale.

⁴⁷ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, р. 89.

În societate, la diferite niveluri, există colectivități teritoriale publice – părți componente ale întregului, adică a poporului. Fiecare din aceste colectivități teritoriale realizează, în corespundere cu principiile autonomiei locale, propria putere publică care este exercitată nemijlocit de către populație sau de către autoritățile sale reprezentative. Ea apare din necesitatea de a face față unor provocări cu care se confruntă colectivitatea, doar că natura acestei puteri publice, formele ei de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice și juridice) asupra cărora se răsfrânge sunt diferite.

Funcțiile puterii publice se realizează la acele niveluri, unde pentru realizarea lor eficientă există posibilități și condiții adecvate. Puterea publică suverană este puterea întregului popor cuprins în cadrul societății organizate în stat și poporul Republicii Moldova determină acea parte a puterii publice de care dispune una sau altă parte a sa (a poporului), care se regăsește în cadrul colectivității teritoriale publice, iar formele de realizare a acestei puteri se reglează de către autoritățile abilitate ale statului.

Diversitatea și ierarhia colectivităților teritoriale publice au drept consecință faptul că, în unul și același teritoriu, pot coexista mai multe autorități ale diverselor puteri publice. Compatibilitatea activității diferitelor puteri publice se rezolvă prin delimitarea clară a competențelor și responsabilităților respectivelor autorități ale puterii publice.

Obiectivele puterii publice privind ordonarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice și, drept urmare, caracterul și conținutul manifestărilor lor de voință. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității privind dezvoltarea politică, economică, socială, spirituală.

Existența colectivităților teritoriale publice cu partea „proprie” de putere publică nu înseamnă că în colectivitățile teritoriale publice nu funcționează puterea de stat. Suveranitatea, legile statului se răspândesc pe întregul său teritoriu, există controlul statului (în limitele legii) privind legalitatea activității autorităților publicii locale.⁴⁸

Deși fiecare colectivitate teritorială publică dispune de propria putere publică, ea este supusă procesului de uniformizare și reglementare din partea statului. Statul nu doar uniformizează, dar și limitează competențele altor colectivități teritoriale publice, atribuindu-și rezolvarea celor mai probleme ce țin de interesul național.

Puterea publică este organizată și acționează ca un sistem complex, alcătuit din elemente componente. Aceste elemente nu numai că sunt subordonate legităților funcționării sistemului, dar între ele există și o ierarhie proprie. Elementul central, directoriu al sistemului puterii publice este puterea statală, ca putere a întregului, iar celelalte elemente ale sistemului puterii publice reprezintă una sau altă parte a poporului. Astfel, puterea publică este o categorie integrativă, care reunește, în baza unicității caracteristicilor principale nivele diferite de putere în societate. Aceste niveluri de putere în Republica Moldova sunt: statal și local.

Atât în Constituția, cât și în legislația Republicii Moldova, existența colectivităților locale este recunoscută în mod implicit și, deoarece acest lucru nu a fost făcut și în mod explicit, este menținută și promovată confuzia existentă între noțiunile „colectivitate locală” și „unitate administrativ-teritorială”.

⁴⁸ Чиркин В.Е. О территориальном публичном коллективе и власти народа // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. №. 5, 2006, с. 5.

Sarcina funcțională a delimitării teritorial-administrative este de a organiza activitatea organelor puterii statale, iar cea a organizării teritoriale a puterii publice este de a organiza atât activitatea puterii publice statale, cât și a celei locale, realizată de către locuitori nemijlocit ori prin intermediul autorităților publice locale în limitele teritoriale ale colectivităților locale. Din această perspectivă, teritoriul colectivității locale poate să coincidă sau poate să nu coincidă cu unitatea administrativ-teritorială.

În scopul depășirii acestei situații confuze se impune modificarea textului constituțional, în sensul recunoașterii explicate a rolului și locului colectivităților locale în sistemul realizării puterii publice, diferit de circumscripțiile teritoriale ale puterii statale – unitățile administrativ-teritoriale. Menținerea în legislația Republicii Moldova a sintagmei „unitate teritorial-administrativă” ar însemna că populația locală nu este tratată ca comunitate umană, dar ca spațiu teritorial pentru activitatea organelor de putere. Dacă din câmpul legal al realizării puterii publice este eliminată colectivitatea locală ca subiect al relațiilor de putere publică, există riscul de a perpetua modelul sovietic.

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Care sunt factorii de influență ai constituirii colectivităților locale?
2. Câte tipuri de colectivități umane cunoașteți?
3. Elucidați elementele definitorii ale identității colectivităților locale.
4. Ce componente esențiale trebuie să cuprindă Statutul colectivității locale?
5. Care sunt însemnele distinctive ale colectivităților locale?
6. Explicați noțiunea „putere publică” din perspectiva pluralității colectivităților teritoriale.

Bibliografie:

1. Decretul Președintelui Republicii Moldova cu privire la Comisia națională de heraldică nr. 415 din 05.12.95. Publicat în: Monitorul Oficial nr. 71-72 din 21.12.1995.
2. Legea cu privire la simbolurile publice nr.86 din 28.07.2011. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 164-165 din 04.10.2011.
3. Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova nr. 275-XIII din 10.11.1994. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 20 din 29.12.1994.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
5. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16 din 29.01.2002.
6. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436-XV din 06.11.2003. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 244-247 din 12.12.2003.
7. Alexandru D. Locul și rolul colectivităților locale în sistemul dreptului. Studia Securitatis, 2011, nr. 2, p. 125-132.
8. Balan E. Territorial-administrative reorganization, a perspective of the scientific concepts. In: Lex et Scientia. Administrative Series, Nr. XVIII, Vol. 2, 2011, p. 261-267.
9. Cornea S. Carta europeană a autonomiei locale – instrument politic internațional privind delimitarea responsabilităților între nivelele de putere publică. Perspectivile și problemele integrării în Spațiul European al Învățământului

- superior: Conf. șt.-practică intern., 7 iunie 2016. Vol. I. Cahul: Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu”, 2016, p.7-9.
10. Cornea S. Colectivitatea teritorială locală: repere pentru definirea unui concept. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1 (1), 2015, p.4-30.
11. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 9-22.
12. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 77-192
13. Cornea S. Populația – elementul definitoriu al identității colectivităților teritoriale locale. În: Identități etno-confesionale și reprezentări ale celuilalt în spațiul est-european: între stereotip și voința de a cunoaște. Iași: Editura Universității „Al. I. Cuza”, 2018, p. 356-371.
14. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: Administrarea publică, nr.4, 2016, p.22-30.
15. Cornea S. The Application of Citizens Consultation Principle in Problems Solving on Administrative Organization of the Territory. In: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, Galați, 18th-19th of April 2013. Proceedings, Vol.I, No. 5, p. 59-66
16. Cornea S. The reinstatement of historical names of localities – the initial stage of reforming territorial – administrative delimitation of Republic of Moldova. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”. Galati, 20th –21th of April, 2012. Vol. II, No.4. - Galați: University Press, 2012, p. 31-53.
17. Cornea S. The territorial organization of public power: the shaping of an academic field. In: Cross-Border Journal of International Studies, 2016, nr. 1, p. 37-46.
18. Cornea S., Cornea V. Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice. Cahul: USC „B. P. Hasdeu”, 2010, p. 9-23.
19. Cornea S., Cornea V. Numele - element esențial al identității colectivităților locale din R.Moldova. În: Caietul științific nr.6/2012. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p.192-202.
20. Dantonel-Cor N. Droit des collectivites territoriales. Breal, 2003. 272 p.
21. Drept administrativ. Partea specială. Coordonator: Dr.Mircea Preda. București, Ed: AMIVA, 1992, p.124-129.
22. Manda C., Manda C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002. 420 p.
23. Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013. 160 p.
24. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 3-13.
25. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 335 p.
26. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти. In: Russian journal of legal studies, nr. 2, 2015, p. 73-81.

Tema III

Puterea locală în sistemul puterii publice

3.1. Natura puterii publice locale

3.1.1. Conținutul noțiunii „putere locală”

3.1.2. Subiectul și obiectul puterii locale

3.2. Legalizarea, legitimitatea și statutul puterii locale

3.2.1. Legalizarea puterii locale

3.2.2. Legitimitatea puterii locale

3.2.3. Statutul puterii locale

3.3. Caracteristicile esențiale și funcțiile puterii locale

3.3.1. Caracteristicile esențiale ale puterii locale

3.3.2. Funcțiile puterii locale

3.4. Puterea locală versus puterea statală

3.5. Dimensiunea politică a puterii publice locale

3.5.1. Conținutul politic al puterii locale

3.5.2. Ingerința factorului politic în activitatea puterii locale

3.5.3. Politica statului privind consolidarea puterii locale

3.1. Natura puterii publice locale

3.1.1. Conținutul noțiunii „putere locală”. Reprezentările contemporane privind puterea publică nu se mai pot limita doar la puterea statală. Nicio țară din lume, afirma H.F. Alderfer, nu poate fi administrată de la nivelul central, deoarece puterea centrală este prea depărtată de teritoriul și populația administrată și nu este în stare să perceapă adecvat interesele ei.¹

Printre problemele mai puțin studiate, dar foarte importante din perspectiva științelor politice și administrative se numără și puterea locală – o formă deosebită ale relațiilor de putere care caracterizează nivelul de bază al puterii publice în societățile democratice contemporane. Problemele privind natura, esența, funcțiile și conținutul puterii care se realizează în cadrul colectivităților teritoriale locale nu au constituit obiectul investigațiilor științifice ale politologilor și specialiștilor din domeniul științei administrative din Republica Moldova.² Termenul referitor la acest nivel al puterii publice este folosit cu conținut divers în construcții terminologice cum ar fi: „putere locală”, „putere municipală”, „puterea colectivității locale”, „puterea reprezentativă locală”, „puterea executivă locală”, „puterea autorităților publice locale”. Dar, dincolo de pluralitatea semantică a noțiunii și de modul în care este percepută și analizată, puterea locală reprezintă un factor de o importanță vitală pentru dezvoltarea armonioasă a colectivităților locale și afirmarea democrației locale în Republica Moldova.

¹ Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries. N-Y. 1964. p. 238.

² Analizând conținutul materialelor publicate în revistele de specialitate din Republica Moldova dedicate problemelor științei politice și a celei administrative (am în vedere *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, Administrarea Publică, Moldoscopie*, seriile tematice ale Analelor Universităților din Republica Moldova) am constatat că cercetarea fenomenului „putere locală” nu a constituit o preocupare a cercetătorilor și practicienilor din respectivele domenii. Autorii au fost preocupați mai mult de studierea diverselor aspecte ale reformei și a activității administrației publice locale.

Studierea lucrărilor consacrate problemelor funcționării puterii locale și a organizării autoadministrării locale îmi permite să constat că există diverse abordări în definirea acestor noțiuni. Această situație se explică atât prin lipsa unor tradiții durabile în materie de autoadministrare locală, cât și prin existența unei diversități largi de modele ale autonomiei locale în practica internațională care au contribuit la apariția unui număr mare de viziuni și interpretări ale naturii și sensului puterii locale, fapt ce complică înțelegerea conținutului, a locului și rolului ei în sistemul puterii publice și a suveranității poporului.

Anume ambiguitatea interpretărilor de către decidenții politici și lipsa unei concepții științifice temeinic fundamentate privind puterea locală s-au numărat printre cauzele eșecului implementării reformelor în materie de autoadministrare locală derulate în cele aproape trei decenii de independență și care au ca efect inexistența în Republica Moldova a unui sistem eficient al puterii locale. Din această perspectivă, elucidarea fenomenului puterii locale este de o importantă vitală pentru fragila democrație din Republica Moldova.

Odată cu adoptarea noii Constituții în anul 1994 au fost puse bazele constituirii unui nou sistem de putere locală.³ Analiza sistemică a normelor constituționale ne conduce la ideea că alături de principiul separării pe orizontală a puterii (art. 6) există și principiul separării pe verticală a puterii publice (art. 109-113). Sistemul puterii publice care se răsfrânge asupra întregii populații stabilite în limitele unui anumit teritoriu este organizat la nivel statal, regional (raional) și local, unde toate nivelele de putere sunt echivalente și de aceeași importanță. Poporul, potrivit textului constituțional, este unica sursă a puterii publice în Republica Moldova. În același timp, la fiecare din nivelurile specificate supra există propriile particularități de exercitare a funcțiilor și responsabilităților de către autoritățile puterii publice, care sunt determinate, în primul rând, de gradul de apropiere/distanțare față populație. Autoritățile puterii statale soluționează treburile publice la nivel național, iar autoritățile puterii locale soluționează treburile publice la nivelul colectivității locale respective.

În efortul de a clarifica natura puterii locale pornesc de la prevederile art. 2 din Constituția Republicii Moldova care prevede că suveranitatea se exercită și prin intermediul organelor reprezentative ale poporului. Iar după cum rezultă din logica prevederilor art. 109, alin. 2 din Constituție autoritățile administrației publice locale sunt autorități reprezentative ale colectivităților locale.

Analizând conținutul și sensul articolelor constituționale consacrate administrației publice locale am constatat că puterea colectivităților locale constituie o formă distinctă a puterii publice, adică o formă de realizare de către popor a puterii sale.⁴ Prevederile constituționale și legale privind posibilitatea realizării autonomiei locale prin referendum, alegeri și alte forme de exprimare directă a voinței populare sunt argumente plauzibile care confirmă justetea acestei constatări.

Absența în textul constituțional a unei stipulări exprese privind delimitarea puterii în statală și locală nu înseamnă inexistența ultimei. Sarcinile statului și a

³ Noua Constituție a Republicii Moldova a fost adoptată la 29 iulie 1994 și a intrat în vigoare la 27 august 1994. A fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 1 din 12.08.1994.

⁴ Am în vedere articolele 112 (Autoritățile satești și orășenești) și 113 (Consiliul raional) din Constituția Republicii Moldova.

colectivității locale, în linii mari, sunt aceleași, diferența constă în amploarea sarcinilor și în cantitatea mijloacelor și a resurselor necesare pentru realizarea lor.

Curtea Constituțională în deciziile sale a statuat faptul că autoritățile puterii publice locale „sunt autonome în exercitarea atribuțiilor lor, în limitele prevăzute de lege și nu sunt autorități ale statului, nu fac parte din sistemul organelor puterii de stat, menirea lor este de a organiza și rezolva treburile publice din sate și orașe, în interesul colectivităților care le-au ales și pe care le reprezintă”.⁵

Noțiunea „suveranitatea poporului” cu care se operează în Constituție are un conținut destul de larg, deoarece înseamnă, mai întâi de toate, posibilitatea poporului de a administra treburile publice atât în mod direct, cât și prin reprezentare.⁶ În același timp autoritățile publice locale, fiind reprezentative, nu fac parte din sistemul autorităților statale.⁷ Pornind de la aceste constatări putem înainta concluzia privind natura publică a puterii locale care este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea poporului, adică puterea publică, are două varietăți: puterea publică statală și puterea publică locală. Realizarea puterii la nivel local, percepută ca o modalitate de soluționare a problemelor locale, presupune existența unor autorități publice care acționează în regim permanent, constituite în baza unor proceduri democratice și aflate sub controlul locuitorilor. Acesta este unul din mijloacele de realizare a puterii de către popor.

Autoritățile locale rezolvă treburile publice locale și realizează servicii publice de interes local prin intermediul propriilor autorități administrative alese și prin referendum local, în condițiile legii. De aici rezultă că puterea autorităților publice locale nu provine din puterea statului, ci din voința alegătorilor locali, pe care îi reprezintă și în numele cărora acționează.⁸

Chiar dacă Constituția Republicii Moldova nu folosește noțiunea „putere publică” și cu atât mai mult, pe cea de „niveluri de realizare a puterii publice”, dacă urmărim logica abordării în textul constituțional a problemei activității autorităților publice putem deduce că există două niveluri de exercitare a puterii publice: statal și local.

În majoritatea statelor contemporane există două-trei niveluri de realizare a puterii publice. Fiecare nivel al puterii publice are propriul său obiect de exercitare a puterii, este autonom și responsabil pentru acțiunile sale. În același timp, separate total unul față de altul aceste niveluri nu pot funcționa, ele fiind într-o permanentă interacțiune, chiar dacă fiecare are particularități sale distinctive (Anexa 1).

Autoadministrarea locală este o administrare teritorială, dar să administrez

⁵ A se vedea: Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. În: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998; Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”.

⁶ Articolul 2 (pct.1) al Constituției Republicii Moldova stipulează că „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”.

⁷ Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”.

⁸ Ibidem.

treburile publice fără a dispune de prerogative de putere este o sarcină irealizabilă. Pentru a ne convinge de acest lucru este necesar să analizăm problemele pe care le soluționează autoritățile puterii locale, probleme, care într-un fel sau altul, sunt legate de treburile publice și problemele existente la nivelul întregii societăți.

Puterea locală aplică o varietate de forme și metode în scopul administrării resurselor disponibile pentru a satisface necesităților populației locale. Principiile esențiale de funcționare a puterii locale sunt: funcționarea în baza principiilor autoorganizării, autosuficienței și autocontrolului.

În condițiile edificării societății democratice puterea locală trebuie să corespundă următoarelor exigențe:

- a) să se bazeze pe componenta juridică a organizării statale;
- b) să se constituie și să funcționeze în scopul satisfacerii necesităților vitale ale populației;
- c) să creeze cetățenilor posibilitatea de a-și reliza potențialul profesional și intelectual pe cale participării active în organizarea autoadministrării locale;
- d) să reacționeze operativ la schimbările în legislație și să se conformeze noilor cerințe;
- e) să soluționeze operativ și eficient problemele vitale ale populației;
- f) să perfecționeze, în mod permanent, abilitățile profesionale ale funcționarilor din autoritățile publice locale;
- g) să-și coordoneze activitățile cu autoritățile puterii locale ale altor colectivități teritoriale locale cu scopul de a coopera privind soluționarea mai eficientă a problemelor populației locale;
- h) să asigure transparența activității autorităților sale și să informeze populația referitor la activitatea sa;
- i) să elaboreze și să realizeze, cu implicarea activă a populației, proiecte de dezvoltare socială, economică și culturală locală;
- j) să asigure condiții pentru realizarea principiului participării populației la administrarea treburilor publice la nivel local;
- k) să găsească soluții de compromis în cazul apariției conflictelor de interese în scopul asigurării dezvoltării echilibrate a colectivității locale;
- l) să fie responsabilă pentru toate procesele care se derulează în cadrul colectivității locale.⁹

Dintre autorii autohtoni care au tratat și problema definirii noțiunii „putere locală” s-au remarcat V. Popa și I. Creangă.

V. Popa definește puterea locală ca o „formă specifică de putere publică, ansamblu de relații care exprimă autoritatea organelor de administrare publică locală prin capacitatea lor relativă și variabilă de a participa, într-un sens larg, la traducerea voinței generale, iar într-un sens restrâns, al voinței colectivității respective, asigurând realizarea acestora prin mijloace specifice organizării administrației publice locale, în conformitate cu constituția și legile statului, și care nu poate substitui puterea de stat”. Legătura strânsă existentă între puterea de stat și puterea locală, în viziunea lui V. Popa, pornește de la suveranitate, dreptul poporului de a-și decide singur soarta și se termină cu „dreptul

⁹ Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009, № 2, с. 55.

aceluiași popor, organizat în colectivități teritoriale, de a-și administra de sine stătător problemele de interes local, participând astfel, împreună cu autoritățile centrale de administrare publică, la realizarea suveranității (puterii politice)”. Doar în acest sens, consideră dânsul, puterea locală poate fi acceptată ca o formă specifică de putere publică.¹⁰

I. Creangă pornind de la prevederile constituționale, menționa că autoritățile publice locale sunt parte componentă a puterii executive deoarece Constituția (cu referință la capitolul VIII intitulat „Administrația publică”) „nu separă structural administrația publică centrală de administrația publică locală, prin urmare administrația publică constituie un sistem unic în cadrul statului”. Astfel, consideră autorul, „puterea locală este aceea care emană din lege și este plasată în cadrul puterii executive”.¹¹

3.1.2. Subiectul și obiectul puterii locale. Puterii locale, ca și oricărei alte forme de putere, îi este caracteristică existența a două componente indispensabile: subiect și obiect. Subiect, în acest caz, este populația locală stabilită în limitele unui anumit teritoriu, care își realizează dreptul său constituțional la administrare (Constituția Republicii Moldova, art. 39) și care își manifestă puterea în cadrul alegerilor și referendumurilor locale și prin autoritățile puterii locale constituite. Calitatea de obiect o au toate persoanele care locuiesc în limitele teritoriale ale colectivității teritoriale locale respective, precum și persoanele juridice care își desfășoară activitatea în teritoriul dat. Pentru ei, deciziile luate de către autoritățile puterii locale sunt obligatorii.

Astfel, despre puterea locală putem vorbi doar atunci când subiectul puterii este populația locală, care decide asupra problemelor importante ale vieții locale, crează nemijlocit autoritățile puterii locale cărora le deleagă soluționarea problemelor vitale pentru colectivitate și controlează activitatea lor.

Analizând textul *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* am constatat că titlul art. 5 (subiecții autonomiei locale) nu corespunde conținutului.¹² Potrivit articolului menționat subiecți ai autonomiei locale, „prin care se realizează autonomia locală”, sunt autoritățile administrației publice deliberative și executive de ambele nivele. E lesne de remarcat faptul că respectivul articolul se referă nu la subiecții autonomiei, ci la autoritățile deliberative și executive ale colectivităților locale. Apare o confuzie: se creează impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, ori ele sunt reprezentanții acestor colectivități, alese în vederea soluționării problemelor colectivităților locale.

Legiuitorul moldav folosește impropriu și noțiunea „colectivitate locală”. Noțiunea „colectivitate locală”, așa cum o interpretează legiuitorul autohton - „totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială”, înseamnă de fapt „comunitatea locală”.¹³ Colectivitatea teritorială locală, după cum am demonstrat în paragraful precedent, este o noțiune mai largă, care include, în afară de comunitatea

¹⁰ Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998, p. 410-411; Popa V. et. al. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998, p. 33.

¹¹ Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 206.

¹² Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

¹³ Cf. DEX (2009): *Comunitate* – totalitatea locuitorilor unei localități, ai unei țări etc.

locală și alte elemente.

Acceptarea recunoașterii drept subiect al autonomiei locale nu a populației locale, ci a autorităților publice locale alese de populație se datorează tradițiilor și mentalității clasei politice moldovenești care nu se poate debarasa de „moștenirea” de sorginte sovietică. Tradiția sovietică și-a lăsat amprenta și asupra socializării politice a populației, fapt ce explică neimplicarea populației în rezolvarea problemelor de interes local. Neimplicarea populației este un indicator al dezvoltării insuficiente a autonomiei locale.

Este foarte important în această ordine de idei de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitatea locală și reprezentanții acestei colectivități, adică acei care îi reprezintă și care i-au decizii în numele lor. Acești reprezentanți, potrivit actelor normative în vigoare trebuie să corespundă unor criterii clar stabilite: să fie cetățeni ai Republicii Moldova; să corespundă censului de vârstă: 18 ani pentru consilieri și 25 ani pentru primari; să aibă capacitate juridică deplină; domiciliul permanent în unitatea teritorial-administrativă respectivă; să nu aibă antecedente penale nestinse. Mai menționăm că cetățenia Republicii Moldova este un criteriu esențial pentru a fi ales în autoritățile reprezentative ale colectivității locale.

Populația locală poate fi, în mod real, subiect al puterii atunci când acest lucru este fixat în textul constituțional și este dezvoltat în legislația națională. Doar elaborarea cadrului juridic nu este suficientă, ar trebui să existe și un mecanism de realizare a acestor prevederi de către populație. Sfera competenței autorităților puterii locale este stabilită de puterea statală, dar enumerarea lor completă și concretizată pentru fiecare colectivitate locală trebuie să fie stabilită de către populația locală în statutul colectivității locale respective cu luarea în considerare a posibilităților de a fi realizate (financiare, organizaționale, umane). Cred că populația colectivității locale în calitate de subiect colectiv al puterii publice locale ar trebui să aibă un rol important în stabilirea limitelor de acțiune ale autorităților puterii locale. Și limitele teritoriale ale colectivității locale concrete ar trebui să fie stabilite de către populație, având în vedere atât factorii de ordin subiectiv (doleanțele, inițiativa populației de a-și realiza dreptul la autoadministrare în anumite limite teritoriale), cât și a celor de ordin obiectiv (existența resurselor materiale, financiare și, nu în ultimul rând, a celor umane).

Puterea locală se va afirma și va funcționa pe deplin doar în cazul când autoritățile puterii publice - atât centrale cât și locale - vor recunoaște calitatea de subiect al autonomiei locale populației colectivităților teritoriale locale și, tocmai din acest punct de vedere, trebuie implicată în procesul decizional local în scopul soluționării problemelor colectivității locale respective. Implicarea populației în rezolvarea problemelor ce țin de bunăstarea ei este fundamentul componentei social-politice a autonomiei locale și o condiție necesară pentru dezvoltarea ei.

Generalizând cele expuse supra menționez următoarele:

În orice colectivitate teritorială stabilă și organizată, conducerea treburilor publice ia forma unor relații de putere. Altfel spus, în orice colectivitate umană organizată există, în mod neapărat, relații de putere, puterea fiind o condiție obligatorie a existenței și funcționării sale. Aceste relații de putere sunt necesare pentru a rezolva problemele existente și a îndeplini sarcinile colective. Puterea în colectivitățile teritoriale locale are un caracter distinct față de puterea socială globală, fiind o emanație a populației colectivității locale respective.

Această putere nu este puterea statului. Puterea locală este o putere nestatală a colectivității locale.¹⁴ Aceasta este puterea proprie a populației acestei colectivități locale realizate în limitele Constituției și cadrului normativ al statului. Această putere nu poate fi tratată ca o „părțică” a puterii de stat și respectiv nu putem defini puterea colectivității locale drept putere statală, iar autoritățile sale drept organe al puterii statale.

Reprezentantul poporului este statul care posedă o formă deosebită a puterii publice – puterea statală. Ea este puterea publică supremă, cea care stabilește limitele și competențele celorlalte forme ale puterii publice.

Colectivităților locale le aparține o altă formă de putere publică care are scopul de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Cu toate că este diferită de cea statală, ea este una publică, subiectul ei colectiv fiind un grup teritorial al poporului, care este unit nu doar de factorul geografic, în special - cel teritorial, dar și de factori sociali determinați de conviețuirea în comun și de aici apariția necesității de coordonare și de conducere a activităților vieții comune.

Realizarea autoadministrării locale presupune, de rând cu formele soluționării nemijlocite de către populație a problemelor cu caracter local și existența unui aparat administrativ, funcționarea căruia nu este posibilă fără atribuirea competenței, fapt ce implică manifestări de putere publică, care reprezintă nu numai o pârghie sau un mijloc de conducere, dar și o condiție obligatorie.

Puterea publică a colectivităților locale este autonomă să acționeze în limitele competenței atribuite. Competența proprie caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților locale pentru a rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.¹⁵

Populația locală își poate realiza puterea sa sub două forme: direct și prin reprezentare. Realizarea în mod direct a puterii se manifestă prin participarea populației la alegerile și referendumurile locale. Forma indirectă de realizare a puterii se materializează prin reprezentanții săi aleși în autoritățile reprezentative care vor acționa în numele și în interesele acestei colectivități locale. Autoritatea realizată nemijlocit de către populație, cât și de autoritățile publice locale constituite în baza alegerilor reprezintă voința populației colectivităților teritoriale locale care constituie o parte integrantă a poporului Republicii Moldova.

Puterea locală poate fi definită ca o relație socială volitivă, apariția căreia a fost determinată de necesitățile administrării treburilor publice în interesul populației stabilite în limitele teritoriale concrete, ținând cont de particularitățile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului. Subiectul acestei relații este populația locală, reprezentată de propriile autorități publice reprezentative și executive.

Cu toate că subiectul puterii publice a colectivităților locale este populația lor, care reprezintă o parte din poporul țării, din punct de vedere juridic puterea statală este cea care atribuie competență altor colectivități teritoriale publice, le acordă calitatea de persoane juridice publice, determină volumul competenței autorităților lor. Puterea

¹⁴ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 11-12.

¹⁵ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, р. 89.

statală este prezentă la nivel local atât prin acțiunea legilor cât și prin autoritățile instituțiilor centrale ce funcționează în teritoriul respectiv. Autoritățile puterii statale și reprezentanții lor în teritoriu soluționează, la nivel local, problemele de interes național.

În încheiere, formulez următoarea definiție a noțiunii *putere locală*: puterea locală este o varietate a puterii publice care reprezintă puterea colectivităților locale, recunoscută juridic și care acționează în limitele teritoriale ale colectivității locale, se bazează pe norme legale și este exercitată în numele colectivității locale de către autoritățile puterii locale.

3.2. Legalizarea, legitimitatea și statutul puterii locale

3.2.1. Legalizarea puterii locale. Examinând puterea locală ca formă deosebită a puterii publice, aș vrea să menționez că ea are o dublă fundamentare: juridică și social-psihologică. În acest context voi analiza problemele privind legalizarea și legitimitatea puterii locale. Legalizarea înseamnă recunoașterea corectitudinii, din punct de vedere juridic, a creării, organizării și activității, iar legitimitatea face puterea locală acceptabilă, necesară în accepțiunea celor care sunt subordonați comandamentelor sale.

Legalizarea puterii locale poate fi realizată pe diferite căi, principala dintre care este adoptarea, pe cale democratică, a Constituției statului. Legalizarea se corelează cu recunoașterea, admiterea, susținerea uneia sau alteia instituții sau organ de către un act normativ și, mai întâi de toate, de către legea fundamentală a statului. De aceea, în tendința determinării legalității sau a ilegalității constituirii sistemului de realizare a puterii publice trebuie să determinăm măsura în care actele normative, prin care se face legalizarea corespund principiilor de drept unanim acceptate.

Din această perspectivă, reiterez faptul că, Constituția Republicii Moldova prevede realizarea puterii de către popor nu numai în mod direct, prin autoritățile puterii statale, dar și prin intermediul autorităților puterii locale. În afară de aceasta, Constituția recunoaște proprietatea publică (art. 9, alin. 1) și autonomia locală (art. 109-113). O astfel de abordare a autonomiei locale în textul constituțional înseamnă, în fapt, legalizarea (recunoașterea juridică) a puterii locale. În afară de Constituție, o serie de alte acte normative reglementează procesul realizării puterii locale.¹⁶ Faptele enumerate supra sunt o dovadă a faptului că puterea locală este recunoscută la nivel juridic și este, alături de puterea statală o putere legală pe teritoriul R. Moldova.

3.2.2. Legitimitatea puterii locale. Mai complexă este problema fundamentării legitimității puterii locale. D. Beetham menționa că „puterea poate să se considere legitimă și să fie sigură de susținerea cetățenilor dacă ea corespunde următoarelor trei condiții care alcătuiesc fundamentul normativ al legitimității: a) puterea corespunde regulilor acceptate sau instaurate în societate; b) aceste reguli sunt justificate prin trimiterea la credința împărtășită de cei ce guvernează și cei guvernați; c) există dovezi,

¹⁶ Printre cele mai importante menționez următoarele: Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006; Legea privind statutul așelului local nr. 768-XIV din 02.02.2000; Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 436-XV din 06.11.2003; Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438-XVI din 28.12.2006.

sub formă de acțiuni a guvernaților privind existența relațiilor de putere”.¹⁷

În condițiile Republicii Moldova puterea locală poate fi considerată legitimă dacă structura organelor sale, modalitatea de constituire a lor, activitatea funcționarilor publici locali corespund așteptărilor, percepțiilor care s-au format la populația locală în baza experienței și analizei lor raționale.

Foarte aproape, ca sens, este și noțiunea de „încredere” – populația locală va avea încredere în acea putere la care modalitatea de organizare și acțiune corespunde principiilor sale morale.

3.2.3. Statutul puterii locale. Noțiunea „statut al puterii locale” se numără printre subiectele ambigue și mai puțin cercetate. Noțiunea de „statut”, de obicei e tratată ca o totalitate de drepturi și obligațiuni a unei persoane (fizice sau juridice) sau a unei instituții politice care stabilește juridic poziția lor în societate. Dar, e imposibil de a o defini doar prin prisma normelor juridice, deoarece statutul reprezintă nu doar o situație, ci și o stare. Statutul puterii locale este determinat de condițiile social-economice, politice, culturale de viață ale societății. În acest fel, statutul se prezintă ca o categorie variabilă, influențată de mai mulți factori interni și externi. Pentru determinarea statutului puterii locale trebuie elucidate gradul de autonomie al acestei instituții și de integrare în sistemul politic al societății.

Referitor la instituția puterii locale pot fi evidențiate trei tipuri de statut: social, politic și juridic.

Statutul social se constituie în baza relațiilor dintre societatea civilă și puterea locală și este determinat de rolul și locul ei în viața socială. Un criteriu important privind aprecierea statutului social al puterii locale este existența unui temeinic fundament social. Puterea locală acumulează și articulează interesele populației, îndeplinește rolul de mediator între colectivitatea teritorială locală și autoritățile puterii statale.

Statutul juridic îl determină totalitatea relațiilor juridice legate de constituirea, organizarea și activitatea puterii locale.

Statutul politic al puterii locale se constituie din relațiile dintre puterea statală, puterea locală și societatea civilă, având, evident, propriile interese și sfere de influență. Aspectul politic al noțiunii „statut” este înțeles ca o poziție, stare cu predestinare obiectiv stabilită, cu anumite funcții, drepturi și obligațiuni și reprezintă un anumit sistem cu trăsături distincte, legături și nivele de organizare. Statutul politic al puterii locale este determinat de factorii politici și ideologici: organizarea statală, sistemul politic, regimul politic și cultura politică, de locul și rolul puterii locale în viața colectivității teritoriale locale, în sistemul politic al statului, formarea și realizarea voinței politice.

Practica realizării reformelor democratice a demonstrat că lipsa atenției corespunzătoare din partea statului față de puterea locală, mai ales la însemnătatea ei din punct de vedere politic, provoacă un șir de consecințe negative. Și lipsa unei poziții clare a legiuitorului privind determinarea rolului politic al autonomiei locale și locului ei în sistemul separării puterilor dezorganizează puterea, elimină un plast important al relațiilor publico-juridice din piramida puterii. Doar în condițiile recunoașterii puterii locale ca atare sunt posibile descentralizarea reală, separarea adevărată a puterilor în stat și respectiv, respectarea reală a drepturilor și libertăților omului.

¹⁷ Beetham D. The legitimation of power. London: Macmillan, 1991, p. 4, 10-12, 120.

Statutul politic se manifestă în cadrul realizării funcțiilor politice, dar puterea locală este în stare să realizeze unele sau altele funcții în măsura în care îi reușește să obțină un anumit statut în sistemul politic. În acest sens, criteriile generale privind stabilirea statutului politic al autonomiei locale pot fi: a) autonomia puterii locale; b) gradul de detaliere de către stat a competențelor puterii locale; c) nivelul de libertate al puterii locale privind acordarea serviciilor publice populației; d) gradul autonomie în domeniul fiscal de care dispune puterea locală; e) recunoașterea și încrederea populației față de puterea locală și posibilitatea reală de a influența sistemul politic al societății; f) mecanismul și formele de control a activității puterii locale din partea statului.¹⁸

3.3. Caracteristicile esențiale și funcțiile puterii locale

3.3.1. Caracteristicile esențiale ale puterii locale. Pentru înțelegerea mecanismului funcționării puterii locale este foarte important de a distinge caracteristicile sale esențiale. Această necesitate este impusă de următorii factori:

În primul rând, noțiunea „putere locală” este interpretată în mod echivoc, iar legiuitorul nici nu folosește această noțiune.

În al doilea rând, în literatura din domeniul social-politic puterea locală este examinată în contextul soluționării problemelor de interes local și a asigurării condițiilor vitale pentru existența colectivității locale. Activitatea puterii locale este direcționată spre satisfacerea diverselor interese ale populației – economice, edilitar-gospodărești, sociale, culturale. Interesele locale fiind tratate ca un fenomen care catalizează vitalitatea colectivității locale și care condiționează dezvoltarea complexă a colectivității, ca interese care necesită apărarea lor juridică și garantarea realizării lor de către stat. Aceste interese au particularități distincte și se deosebesc de cele statale după modalitățile, mijloacele și resursele asigurării lor. Aceste interese trebuie luate în considerare și trebuiesc corelate cu cele statale și regionale.

În al treilea rând, puterea locală este orientată asupra soluționării problemelor locale concrete, caracterizându-se și ca un fundament volitiv al activităților privind soluționarea problemelor locale, corelată cu subiecții realizării ei: populația locală, autoritățile puterii, structurile asociative, diverși subiecți care prestează servicii publice. După esența sa, puterea locală este puterea cea mai apropiată de populație, atât geografic cât și funcțional.

Puterea locală ca formă autonomă a puterii publice, care apare și funcționează în sistemul relațiilor sociale la nivel local, are un șir de caracteristici, care determină natura sa politico-administrativă deosebită. Analiza actelor normative care reglementează funcționarea puterii locale, a literaturii de specialitate și a activităților practice realizate de autoritățile publice locale îmi oferă posibilitatea de a scoate în evidență următoarele caracteristici ale puterii locale:

Este un sistem autonom de organizare a vieții populației locale și de soluționare a problemelor lor vitale. Dreptul la autoadministrare în formele organizaționale de administrare a treburilor publice stabilite de lege se realizează de către populația locală, potrivit cu doleanțele ei și autonom în raport cu autoritățile puterii statale. Realizarea de către autoritățile puterii statale a atribuțiilor lor, inclusiv a celor de control, privind

¹⁸ Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Башкирского университета, 2009, № 4 (том 14), с. 1551-1552.

colectivitățile teritoriale locale și autoritățile locale se admite doar în cazurile prevăzute de legislație.

Puterea publică a colectivităților teritoriale publice este autonomă să acționeze în limitele competențelor atribuite privind soluționarea problemelor de interes local. Competențele proprii atribuite caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților teritoriale publice pentru a rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.

Nu există puteri ierarhic superioare care ar avea competențe imperative asupra puterii locale, adică nu există o verticalitate a puterii.

Este o formă socială de realizare a puterii poporului. După natura sa politico-juridică puterea locală nu este una statală, esența ei este dată de inițiativa socială și capacitatea organizatorică a locuitorilor, autoidentificarea necesităților lor colective și autorealizarea lor în activitățile practice, controlul nemijlocit al cetățenilor asupra activității organelor puterii publice locale.

Dovadă a ponderii pe care o are dimensiunea socială în sistemul puterii publice locale este și folosirea instituțiilor democrației directe în actul autoadministrării.

Este o formă legală de autoreglare a vieții locale. Procesul de realizare de către populația locală a puterii are o acoperire normativă, reprezentată de instituția puterii locale, care include o grupă distinctă de norme legale care se referă la formele organizatorice și juridice de realizare de către populația colectivității locale a puterii sale, sunt stabiliți clar subiecții și limitele manifestării relațiilor de putere. Fundamentul juridic al funcționării puterii locale îl constituie principiile și normele conținute în acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte, Constituția, legislația Republicii Moldova, statutele „unităților administrativ-teritoriale” și actele autorităților publice locale.

Este autonomă în limitele competențelor stabilite de puterea statală. Legiuitorul a reglementat sferele de competență ale autorităților puterii publice locale și a stabilit mecanismul de conlucrare cu autoritățile puterii statale. Acest mecanism nu presupune nici subordonarea autorităților puterii locale față de cele statale și nici posibilitatea ultimelor de a face presiuni sau de a influența pe cale administrativă autoritățile puterii publice locale. Aceste particularități indică direct asupra faptului că autoritățile locale reprezintă o componentă autonomă a sistemului autorităților de realizare a puterii publice care este strâns legată de autoritățile statale prin competențele atribuite, dar în același timp separată organizațional de acestea.

Este limitată spațial de hotarele unui teritoriu strict delimitat. Limitele teritoriale ale activității puterii locale, restrângerea sferei de acțiune la teritoriul colectivității locale, în activitatea practică se realizează prin stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivității respective. Această caracteristică denotă caracterul obiectivat teritorial al activității puterii locale. Puterea locală nu poate exista și acționa în afara limitelor teritoriale ale colectivității locale deoarece, astfel își pierde esența sa de a gestiona treburile publice anume pentru colectivitatea dată, în interesele căreia acționează. Interesele locale și determinate de acestea, problemele de importanță locală, care sunt structurate pe domenii de competență ale autonomiei locale, au un caracter teritorial-local, adică limitele teritoriale de exercitare a puterii locale sunt încadrate în hotarele administrative ale colectivității locale.

Are caracter democratic. Puterii locale, prin însăși esența sa, îi sunt caracteristice forme democratice de organizare și manifestare, disponibile direct

populației colectivității teritoriale locale. Colectivitatea locală își poate realiza puterea sa sub două modalități: direct și indirect (prin reprezentare). Realizarea în mod direct a puterii se manifestă prin participarea populației la alegerile și referendumurile locale. Forma indirectă de realizare a puterii se materializează prin reprezentanții colectivității aleși în autoritățile reprezentative care vor acționa în numele și în interesele acestei colectivități.

Are caracter public și este nivelul primar în sistemul relațiilor puterii publice a statului. Puterea locală este constituită cu respectarea principiului constituțional al separării și colaborării puterilor.

Are caracter legitim. Componenta, structura și modalitatea de constituire a organelor sale, reprezintă rezultatul voinței populației locale, exprimate în baza experienței și analizei lor raționale. Puterea locală poate fi considerată legitimă dacă corespunde așteptărilor și percepțiilor comunității locale.

Are caracter instituționalizat. Posedă aparat propriu specializat de realizare a atribuțiilor de putere publică. Autoritățile puterii locale, în orice formă, pot fi create doar în baza voinței cetățenilor, deoarece crearea lor pe calea centralizată fără a lua în considerare voința și doleanțele locuitorilor, de către lege nu este prevăzută.

Caracteristicile organizării instituționale ale puterii locale cuprind următoarele elemente: a) numărul nivelurilor ierarhice; b) componenta; c) competențele atribuite; d) modalitatea de formare a organelor puterii; e) modalitatea de interacțiune cu celelalte nivele ale puterii publice.

Printre factorii care ar trebui avuți în vedere la alegerea unui anumit model instituțional al puterii locale pot fi menționați: volumul competențelor atribuite respectivelor organe, dimensiunea colectivității teritoriale locale și infrastructura social-economică existentă, capacitățile fiscale și potențialul de lărgire a bazei impozabile, nivelul de competență și gradul de profesionalism al funcționarilor publici locali, diversitatea și amploarea formelor de activitate economică existente, nivelul și formele de cooperare a organelor puterii locale cu cele statale.

Are caracter uniformizat. Aceasta se manifestă prin abordarea tipizată și uniformizată a activității autorităților publice locale în realizarea prerogativelor de putere publică. Deși fiecare colectivitate locală dispune de propria putere publică, ea este supusă procesului de uniformizare și reglementare din partea statului. Statul nu numai uniformizează, dar și limitează competențele altor colectivități locale, atribuindu-și rezolvarea problemelor importante ce țin de interesul național. În multe cazuri statul își atribuie și soluționarea unor probleme ce țin de competența altor colectivități locale, dacă ele pot influența bunăstarea societății în ansamblu.

Are caracter general. Dispozițiile puterii locale se referă la toate persoanele (atât fizice cât și juridice) aflate în limitele teritoriale ale colectivității locale.

Are o orientare socială. Puterea locală, fiind o formă autonomă a puterii publice, după natura, esența și funcțiile realizate este cea mai orientată social formă de realizare a puterii publice. Sub aspect funcțional, puterea locală este cel mai dinamic și proxim instrument de prestare a serviciilor sociale.

În acelaș timp, puterea locală este un catalizator puternic al formării societății civile, deoarece participarea conștientă a populației în procesul de creare a condițiilor de trai decente în limitele unei anumite entități teritoriale contribuie la formarea simțului responsabilității pentru soluționarea problemelor locale, sporind astfel activismul lor civic.

Are responsabilitate socială. Caracterul responsabil al activității puterii locale presupune că își asumă toată responsabilitatea consecințelor pentru deciziile luate și acțiunile săvârșite de către autoritățile puterii locale. Mai menționez că autoritățile puterii locale și funcționarii publici care activează în aceste organe sunt responsabili, în funcție de circumstanțe, față de comunitatea locală, stat, persoane fizice și juridice. Astfel, responsabilitatea socială este recunoscută drept criteriu obligatoriu al puterii publice locale. Formele responsabilității organelor și funcționarilor sunt determinate de lege.

*Are prerogativa de a dispune de proprietate publică.*¹⁹ Proprietatea publică de care dispune constituie fundamentul material necesar pentru realizarea de către puterea locală a competenței atribuite.

Are continuitate în timp. Acțiunea în timp a puterii locale este nelimitată.

Are prerogativa colectării mijloacelor financiare. Mijloacele financiare sunt colectate prin taxe și impozite locale. Își poate forma propriul buget, folosind resursele financiare disponibile pentru soluționarea problemelor vitale ale colectivității teritoriale locale.

Are prerogativa de a folosi legal constrângerea. Aceasta prerogativă este utilizată în scopul asigurării realizării deciziilor adoptate.

3.3.2. Funcțiile puterii locale. Formele organizaționale ale puterii publice sunt legate de manifestările de voință ale poporului atât în mod direct, cât și indirect. Prin intermediul manifestării voinței în mod indirect, în funcție de teritoriul în care se manifestă, puterea capătă calitatea de statală sau locală. Integritatea puterii publice ca fenomen social este asigurată de faptul că sursa prerogativelor de putere pe care le posedă este poporul, moment reflectat și în următoarele prevederi constituționale:

- Voința poporului constituie baza puterii de stat și se exprimă prin „alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat”. (Constituția Republicii Moldova, art. 38, alin. 1)

- Formarea autorităților publice locale se bazează pe principiul eligibilității, adică a exprimării voinței populației colectivității teritoriale locale. (Constituția Republicii Moldova, art. 109, alin. 1; art. 112, alin. 1).

Orice sistem, inclusiv cel al puterii locale, funcționează prin intermediul autorităților sale.²⁰ Autonomia instituțională a puterii publice locale rezultă, în primul rând, din faptul că, colectivitățile locale prezintă o autoritate politică anterioară celei statale. Instituțiile, în sens larg, sunt unitatea imediat superioară individului,²¹ și reprezintă un sistem de norme ce reglementează o arie socială – familia, sistemul de rudenie, sistemul de conducere politică. În sens restrâns instituțiile sunt sisteme publice – guvern, ministere, consiliu raional, consiliu local, primărie. Cele mai multe abordări sunt circumscrise ideii că instituțiile influențează strategiile actorilor, adică modul în care aceștia încearcă să-și atingă scopurile. Acest lucru este evident datorită

¹⁹ Articolul 127, pct. 3 din Constituție prevede că „proprietatea publică aparține statului și unităților administrativ-teritoriale”.

²⁰ Termenul „autoritate” provine de la latinescul *auctoritas*, care derivă de la *augere*, ce înseamnă „a crește”, „a spori”, „a consolida”. În dreptul roman, se făcea distincție între putere și autoritate, în sensul că puterea aparținea poporului, iar autoritatea era exercitată de Senat. (A se vedea: Dincă, Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Ed. Economică, 2012, p. 27.)

²¹ Brăilean T. Dezvoltare locală. Instituții și politici. Iasi: Universitatea “Al. I. Cuza”, Centrul de studii europene, 2004, p. 61.

faptului că instituțiile determină: a) cine sunt actorii legitimi, b) numărul de actori, c) ordonarea acțiunii, și într-o mare măsură, d) ce informații vor avea actorii despre intențiile fiecăruia dintre ei.²²

Puterea locală se realizează de un sistem de autorități publice care constituie un complex de elemente interdependente. În acest context menționez că pentru funcționarea sistemului este importantă funcționarea fiecărei autorități publice. De fapt, pentru funcționarea eficientă a sistemului e important nu atât autoritatea publică propriu-zisă, cât funcțiile îndeplinite de ea. Funcțiile unei autorități publice trebuie examinate doar în context cu funcțiile sistemului autorităților publice locale în general. Funcțiile atribuite unei instituții din cadrul administrației publice locale sunt încadrate în totalitatea funcțiilor realizate în sistemul puterii publice locale. Mai este important de subliniat faptul că realizarea de către organul puterii locale a unei anumite funcții reprezintă nu o activitate arbitrară, ci una care are un caracter foarte clar stabilit. Funcție a autorității puterii locale poate fi considerată o sumă de acțiuni obligatorii, stabilite de un act normativ, în scopul realizării cărora își desfășoară activitatea.

Funcțiile exercitate de puterea locală sunt determinate de tradițiile istorice, legislație, politicile implementate la nivel național și local, practicile curente, de realizările științei, de voința forțelor politice guvernante etc. Pentru funcționarea eficientă a puterii locale este foarte important de a clarifica sensul funcțiilor puterii locale și a stabili conținuturile acestor funcții.

Preocuparea principală a puterii locale constă în soluționarea problemelor vitale ale comunității cu forțele și resursele proprii. Putem afirma cu certitudine că anume problemele de importanță locală ca substrat al constituirii colectivității locale constituie obiectul principal de activitate al puterii locale, care condiționează predestinarea sa funcțională și care determină sistemul funcțiilor realizate de această formă de realizare a puterii publice. În acest fel, potrivit opiniei cercetătorului ucrainean A.V. Batanov se poate afirma că funcțiile puterii locale:

- a) sunt direcțiile ei principale și formele de realizare, mai întâi de toate, din perspectiva dreptului cetățeanului la administrarea treburilor publice;
- b) cuprind componentele principale ale dimensiunii sociale a puterii publice privind realizarea sarcinilor care intră în sfera problemelor de importanță locală;
- c) reflectă natura non-statală a puterii publice (cu toate că, într-o oarecare măsură, autoritățile puterii locale participă și la realizarea funcțiilor puterii statale);
- d) oferă răspuns la întrebarea: cu ce poate și cu ce trebuie să se ocupe puterea locală;
- e) caracterizează conținutul material al activității autorităților puterii locale.²³

Astfel, funcțiile puterii locale sunt direcțiile principale și formele de realizare a ei, prin care se reflectă voința și interesele locuitorilor și predestinarea socială a acestei forme a puterii publice, se asigură interacțiunea subiecților sistemului autonomiei locale între ei cât și cu puterea statală în procesul de soluționare a problemelor de importanță locală.

Deoarece spectrul funcțiilor puterii locale este unul destul de larg, sistematizarea și clasificarea lor este una din sarcinile greu de realizat. Punctul de plecare în

²² Manual de știință politică / ed.: R.E.Goodin, H.-D. Klingeman. Iași: Polirom, 2005, p. 138.

²³ Батанов А. В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 24.

rezolvarea acestei probleme ar trebui să fie selectarea criteriilor în baza cărora se va realiza clasificarea. Luând în considerare faptul că funcțiile puterii locale, prin definiție, determină formele ei de activitate, drept criterii de clasificare trebuie luate elementele esențiale ale activității autorităților locale. Orice activitate reprezintă o noțiune complexă și structurată care se manifestă printr-un șir de elemente, printre care, scopul, subiectul, obiectul, mijloacele, formele, metodele de activitate și alte criterii. De aici rezultă că este rezonabil de a clasifica funcțiile puterii locale potrivit caracteristicilor acestei forme a puterii publice și a activității subiecților realizării ei: subiecții, obiect, mijloacele, condiții de realizare, proveniență ș.a. În acest sens, funcțiile puterii locale, este recomandabil să fie clasificate în funcție de:

a) scopurile și sarcinile autonomiei locale, a sferei de competență, adică cu anumite domenii ale vieții locale: politic, economic, social, cultural, ecologic. Corespunzător acestor domenii sunt și funcțiile puterii locale: politice, economice, sociale, culturale și ecologice. În funcție de sfera de realizare a acestor funcții ele ar putea fi divizate în funcții interne și externe (proprii și atribuite);

b) nivelurile teritoriale de realizare a puterii locale. În corespundere cu acest criteriu se poate evidenția sistemul funcțiilor teritoriale ale puterii locale: funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul I (comune, orașe) și funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul II (raion);

c) subiecții sistemului autonomiei locale. Potrivit acestui criteriu putem evidenția funcțiile subiecților primari ai puterii locale – ale colectivităților locale, funcțiile organelor reprezentative ale colectivităților locale, funcțiile organelor executive ale puterii locale;

d) mijloacele, metodele și modul de realizare a puterii locale. În corespundere cu acest criteriu este recomandabil de a evidenția sistemul funcțiilor tehnologice ale puterii locale. Aceste funcții includ: de informare, de planificare, de elaborare a actelor normative, bugetar-financiară, material-tehnică, control social, ș.a.²⁴

Urmare a analizei prevederilor legislației în vigoare și a activității practice a autorităților publice locale pot fi enumerate următoarele funcții esențiale realizate de puterea publică locală:

a) *Funcția decizională* (de elaborare a actelor normative). Dacă e să analizăm situația privind elaborarea actelor normative vedem că această prerogativă o au consiliile locale și raionale, primării și președinții de raion.

b) *Funcția executivă* (de aplicare a normelor de drept și a deciziilor adoptate) care include două componente: executivă – executarea, îndeplinirea cerințelor normelor juridice și cea de dispoziție – gestionarea resurselor materiale și financiare. Examinând funcțiile autorităților locale ajungem la concluzia că ambele tipuri de organe ale puterii locale, reprezentative și executive, realizează funcții executive și de dispoziție.

c) *Funcția reprezentativă*, care se rezumă la reprezentarea intereselor populației locale. Funcția aceasta e realizată, în primul rând de consilierii locali, care sunt aleși de locuitori și reprezintă interesele lor. Și primarul are funcții de reprezentare, deoarece e ales de toți locuitorii. Dacă e să comparăm ponderea reprezentativității primarului ca autoritate executivă, ales de către populația locală, ea este echivalentă cu voința colectivă exprimată de consilieri.

²⁴ Ibidem.

d) *Funcția de control*, care presupune monitorizarea situației existente privind realizarea programelor, strategiilor și a deciziilor adoptate. În urma studierii actelor normative și a analizei activității practice a autorităților publice locale se poate constata că funcția de control în sistemul puterii publice locale este realizată de:

- consiliul local, care are prerogative, în limitele competențelor atribuite, de a controla participanții la relațiile sociale locale;

- primarul, care poate controla nemijlocit, în limitele atribuțiilor sale activitatea actorilor vieții locale sau delega anumite atribuții de control organelor aflate în subordinea sa.

e) *Funcția de asigurare a participării populației în procesul de soluționare a problemelor locale*. Principala funcție politică a puterii locale constă în mobilizarea locuitorilor și organizarea participării lor la viața publică locală.

3.4. Puterea locală versus puterea statală

Puterea locală ca formă de realizare a puterii publice are propriul obiect de activitate - problemele de importanță vitală pentru populația colectivităților teritoriale. Această precizare este importantă, mai ales, atunci când sunt analizate autoritățile puterii locale în raport cu cele ale puterii statale.

Cu toate că puterea publică are unele caracteristici, valabile pentru toate formele sale de manifestare, puterea locală are și un șir de caracteristici care o fac să se deosebească de puterea statală:

- Puterea locală este realizată de către autorități publice care nu fac parte din sistemul autorităților puterii statale. Chiar dacă este creat un aparat administrativ și chiar dacă are asemănări exterioare cu cel statal, el nu este o ramificație a aparatului statal, deoarece există două deosebiri esențiale:

- a) autoritățile puterii locale sunt investite cu putere de către acei pe care îi reprezintă – populația locală. Autoritățile publice locale nu pot fi ele însele izvorul puterii.

- b) autoritățile puterii locale sunt responsabile pentru activitatea lor nu față de autoritățile ierarhic superioare, ci față de acei care le-au transmis puterea – populația locală.²⁵

- Inexistența ierarhiei și a subordonării stricte a organelor puterii locale. Articolul 6, alin. 3 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că „între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege”.

- Existența unui set specific de probleme ce țin de competența puterii locale și care nu sunt incluse în sfera de competență a puterii statale. Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale sunt stabilite în art. 4 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*.

- Existența propriilor resurse și a propriului patrimoniu. Potrivit prevederilor art. 9, alin. 1 al Constituției Republicii Moldova „proprietatea este publică și privată”. Iar în art. 127, alin. 3 se specifică că „proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”.

- Cu toate că puterea locală este constituită pe întreg teritoriul Republicii

²⁵ Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011, № 9, с. 16.

Moldova, spre deosebire de cea statală, ea nu este uniformizată total, având particularitățile sale în anumite colectivități locale. Mă refer aici la municipiile Chișinău și Bălți, unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia și, eventual – Transnistria.

- Puterea colectivităților locale este o putere care acționează în baza cadrului juridic stabilit de către puterea statală. Aceasta și este principala deosebire existentă între puterea locală și cea statală.

În același timp, fiind o varietate a puterii publice, puterea locală are o serie de proprietăți caracteristice și puterii statale. Anume această situație îmi permite să examinez puterea locală, de rând cu cea statală, drept forme ale puterii publice. Printre proprietățile comune ale celor două forme ale puterii publice putem evidenția următoarele:

- Criteriul principal, caracteristic ambelor forme de putere este caracterul lor public. Caracterul public al puterii statale cât și a celei locale este o confirmare a folosirii principiilor identice (democrație și descentralizare) de organizare teritorială a puterii publice. În principiu, natura autorităților publice ale puterii statale, cât și a celei locale, este aceeași.

- Activitatea autorităților puterii statale și a celor locale se bazează pe Constituție, legi și alte acte normative care reglementează activitatea celor două forme ale puterii publice.

- Drepturile și libertățile omului precum și garanțiile realizării lor determină conținutul și direcțiile esențiale atât a puterii locale cât și a puterii statale.

- Au caracter instituționalizat. Ambele forme ale puterii publice dispun de aparate distincte de realizare a puterii – autoritățile puterii statale și respectiv, autoritățile puterii locale.

- Și puterea statală și cea locală sunt realizate în regim de continuitate, au caracter universal și general.

- Ambele forme ale puterii publice activează în anumite limite teritoriale și se referă la toate persoanele fizice și juridice aflate în limitele teritoriale respective.

- În cazurile prevăzute de lege, atât autoritățile puterii statale cât și cele ale puterii locale au posibilitatea de a aplica, în mod legal, măsuri coercitive. Altfel spus, autoritățile puterii statale și a celei locale au la dispoziție un complex de mijloace imperative fără de care e imposibilă administrarea treburilor publice.

- Doar autoritățile puterii statale și locale dispun de o bază economico-financiară, care include posibilitatea impunerii și colectării taxelor și impozitelor; ambele dispun de un fond centralizat de resurse financiare – bugetul de stat și, respectiv, bugetul local.

- Există similitudini și între autoritățile reprezentative și executive ale celor două forme ale puterii publice. Autoritățile deliberative sunt alese de către populație, activează sub forma convocării în ședințe (sesiuni) și în cadrul comisiilor de specialitate, adoptă acte normative, obligatorii pentru toți cei aflați în respectivele colectivități. Și autoritățile executive de ambele niveluri au asemănări privind funcțiile îndeplinite, modalitățile de constituire.

- În caz de necesitate, la ambele niveluri se poate apela la consultarea voinței populare prin referendum.

Majoritatea statelor postsovietice sunt preocupate și fac anumiți pași, nu neapărat și consecvenți, pentru separarea puterii locale de cea statală. Este foarte

complicat, constata A.V. Batanov, chiar și în condițiile existenței unei democrații locale dezvoltate, de a separa rigid puterea statală de cea locală. Atât autoritățile publice statale, cât și cele locale sunt egale în fața legii și în egală măsură, reprezentanți ai poporului, în limitele competențelor atribuite. În corespundere cu teoria sistemelor și a sinergiei, puterile statală și locală se află într-un sistem de legături și relații. Ele sunt părți componente ale unui sistem unic – sistemul politic al societății. Puterea locală fiind o parte componentă a puterii în societate, nu poate fi izolată de puterea statală care reprezintă societatea în ansamblu. În acest sens, puterea locală acționează în cadrul unui sistem de relații de putere și ca o parte componentă a întregului.²⁶ Din aceste considerente nu putem insista asupra separării rigide a puterii locale de cea statală.

3.5. Dimensiunea politică a puterii publice locale

3.5. 1. Conținutul politic al puterii locale. Cercetătorul rus V.E. Cirkin afirma că puterea locală, în condițiile actuale este nu doar nestatală ci și apolitică, caracterul său apolitic fiind determinat de faptul că autoritățile sale nu au prerogative legislative și sunt preocupate doar de treburile de importanță locală.²⁷

Nefiind de acord cu această afirmație, în calitate de contra-argument aduc o afirmație a ilustrului sociolog german M. Weber, care la întrebarea „ce înțelegem prin politică?”, a răspuns că respectiva noțiune „este extrem de largă și înglobează orice fel de activitate de conducere autonomă”.²⁸ Abordată astfel, autoadministrarea colectivităților locale nu este altceva decât o formă a ceea ce M. Weber numea „conducere autonomă”.

Una din definițiile noțiunii „politica” este următoarea: „Sferă a vieții publice civilizate care cuprinde relațiile sociale ale subiecților, investiți cu competențe și atribuții, care participă la administrarea statului, activitatea instituțiilor puterii și care exprimă și susțin interesele anumitor grupuri sociale”.²⁹ Din această definiție desprindem și unele caracteristici ale puterii locale: caracterul public, activitatea instituțiilor de putere, interese ale grupurilor sociale. Mai menționez și faptul că autoritățile publice locale au dreptul de a adopta acte cu caracter normativ.

În acest context pare firească întrebarea: de ce, dacă puterea publică locală ar avea caracter apolitic, au dreptul de a participa efectiv la realizarea autonomiei locale doar acei locuitori care sunt cetățeni ai R. Moldova? După cum am menționat anterior, cetățenii străini și apatrizii potrivit prevederilor art. 19, alin. 1 al *Legii nr. 275-XIII din 10.11.1994* nu au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile eligibile.³⁰

Încă un argument în favoarea conținutului politic al puterii locale este eligibilitatea organelor puterii locale, care are loc în baza criteriilor politice. În desfășurarea alegerilor locale un mare rol le revine partidelor politice. Una din funcțiile importante ale partidelor politice este cea electorală: partidele politice selectează și

²⁶ Батанов А. В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 18.

²⁷ Чиркин В.Е. Публичная власть. Москва: Юрист, 2005, с. 47-48.

²⁸ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. Москва: Прогресс, 1990, с. 644.

²⁹ Бачинин В.А. Политология. Энциклопедический словарь. СПб., 2005, р. 179.

³⁰ Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova nr. 275-XIII din 10.11.1994.

propun candidații la funcții eligibile în organisme reprezentative la nivel central și local; recrutează prin programele și platformele electorale aderenți; contribuie la formarea opiniei alegătorilor, la informarea lor.

Conținutul politic al puterii publice locale în Republica Moldova este obiectivat de următoarele particularități:

a) imperativitatea prevederilor constituționale privind fundamentele regimului constituțional. Constituția Republicii Moldova în art. 2, statuează că „suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin autoritățile sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”. De menționat, că această reglementare se referă la toate autoritățile reprezentative alese,³¹ care, după Constituție, sunt autorități publice și care, în aplicarea puterii de stat, nu afectează caracterul unitar al statului. Titlul III din Constituție „Autoritățile publice” stabilește autoritățile reprezentative din țară: Parlamentul (art. 60 și 61), Președintele Republicii Moldova (art. 77 și 78), autoritățile administrației publice locale (art. 111 - 113). Urmare a analizei acestor prevederi constat că Constituția Republicii Moldova tratează puterea locală ca pe unul din fundamentele regimului constituțional. Statul și-a asumat obligația de a contribui la dezvoltarea și consolidarea administrației publice locale, consfințind bazele ei în Constituție (art. 109-113), dezvoltându-le în legislația specială.

b) includerea puterii locale în sistemul de realizare a puterii poporului. Constat faptul că prin art. 4, pct. 4 al *Cartei europene a autonomiei locale* se fixează conținutul politic al autonomiei locale ca instituție de realizare a puterii: „competențele atribuite colectivităților locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege”.³² Iar pct. 2 al art. 4 prevede că „autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități”.³³ Aceste prevederi ale *Cartei* sunt definitorii pentru identificarea, în termeni de putere, a autonomiei locale în țările europene.³⁴

Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 stipulează că „autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Alte atribuții autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege” (art. 4, pct. 3). Menționez că și art. 10 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că autoritățile publice locale dispun de „competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii”.

³¹ Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 19.02.2002 pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale”.

³² Am citat varianta în limba română plasată pe site-ul oficial al Consiliului Europei, deoarece varianta publicată în „Tratate internaționale” (Volumul 14 (1999), pag.14) are deficiențe la traducerea respectivului punct, fapt care îi distorsionează conținutul („4. Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională numai în cadrul legii”).

³³ Citat din textul menționat supra.

³⁴ Cu titlu de exemplu menționez faptul că Constituția RFG poziționează municipalitățile, de rând cu Federația și Landurile ca niveluri ale puterii, unde poporul trebuie să fie reprezentat de organe alese (art. 28, pct.1). A se vedea: Basic Law for the Federal Republic of Germany. <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic-law-data.pdf>. (accesat la 14.07.2016).

c) funcționalitatea puterii locale în sistemul puterii publice. Odată cu adoptarea Constituției Republica Moldova în 1994 puterea locală și cea statală nu mai sunt recunoscute ca identice, iar autonomia locală este tratată ca un nivel nestatal al puterii publice.³⁵ Pornind de la această realitate este evidentă necesitatea de a delimita noțiunile „putere publică” și „putere de stat”, care în societatea sovietică erau considerate ca fiind similare.

Potrivit logicii Constituției Republica Moldova, mecanismul unitar al puterii publice include puterea statală și puterea realizată de către autoritățile administrației publice locale sau nemijlocit de către populație. Asta înseamnă că puterea locală, ca unul din fundamentele constituționale ale Republica Moldova are drept sursă a existenței sale voința nestatală, dar constituțională a poporului.

Într-o astfel de accepțiune, puterea locală este o formă a puterii publice, autoritățile căreia nu fac parte din sistemul autorităților publice ale puterii statale. La baza acestei abordări stă definirea comprehensivă a fenomenului politic, care definește sistemul unitar al relațiilor de putere din perspectiva distribuirii resurselor și a administrării lor de către subiecții puterii publice, reprezentați atât de autoritățile puterii statale, cât și de autoritățile puterii locale care nu fac parte din sistemul puterii statale. Această abordare nu se rezumă doar la sistemul relațiilor de putere și a elementelor caracteristice organizării puterii de stat așa cum era tratat în modelul sovietic, model ce recunoștea drept identice procesele „politice” și cele „statale”.

Politica și politicul într-o abordare sistemică sunt indispensabil legate de relațiile de putere existente între nivelurile de realizare a puterii publice. Relațiile de putere sunt forme concrete ale procesului politic și sunt interconectate nu numai cu realizarea intereselor statului (realizarea atribuțiilor care țin de autoritățile publice centrale delegate autorităților publice locale, asigurarea dezvoltării teritoriale locale, susținerea organizațiilor societății civile). Politica și politicul în aspectul examinat nu sunt similare procesului de realizare a puterii statale și a administrării statale, dar sunt identificate în activitatea autonomiei locale (a populației și a autorităților puterii locale), adică în relațiile de putere și a intereselor privind administrarea treburilor publice locale și a asigurării vitalității colectivității locale. Această explicație a „politicului” aplicabilă la caracterizarea puterii locale își are originile în înțelegerea aristoteliană a fenomenului politic.

d) realizarea competențelor delegate de autoritățile publice centrale. Este vorba despre transferul către autoritățile publice locale a responsabilității pentru îndeplinirea calitativă și eficientă a obligațiilor statului. Articolul 6, pct. 1 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* prevede că „competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică”. Legea mai stipulează că „delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora” (art. 6, pct. 4).

Menționez că prin realizarea acestei funcții autoritățile puterii locale nu atât organizațional, cât funcțional sunt implicate în sistemul realizării puterii executive a statului și îndeplinesc rolul agenților de realizare a intereselor statului în teritoriu.

³⁵ Hotărârea Curții Constituționale nr. 36 din 10.12.98 pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău”.

Subestimarea influenței autorităților puterii statale asupra autorităților locale este inadmisibilă, statul având prerogative privind emiterea actelor normative, de control și de reglementare, cât și de susținere a colectivităților locale, inclusiv apărarea și garantarea drepturilor acestora.

3.5.2. Ingerința factorului politic în activitatea puterii locale. Puterea locală se află într-o conexiune permanentă cu mediul în care se exercită, acționând sub influența acestuia și contribuind la reconfigurarea lui.³⁶ Din această perspectivă, mediul politic în care acționează puterea locală are o mare importanță pentru funcționarea sa eficientă. În acest sens, contextul politic al activității puterii locale din Republica Moldova este marcat de fenomenul ingerinței politice în activitatea autorităților publice locale.

O influență considerabilă asupra activității sistemului autorităților publice locale o au partidele politice. Relații existente între sistemul autorităților publice și partidele politice sunt diverse și conținuturile lor se conturează în funcție de sistemul partidist existent în stat. Sistemul de partide care domină într-un stat exercită o influență majoră asupra structurii și funcționării autorităților puterii publice.

În sistemele bazate pe existența unui singur partid politic sistemul autorităților puterii publice este subordonat structural și funcțional acestui partid. Partidul poate să lase în seama autorităților publice numai responsabilitatea gestiunii curente. În aceste condiții este foarte greu să se facă distincție între conducerea de stat și cea de partid. Deși se declară că întreaga putere aparține poporului, întreaga activitate a sistemului autorităților puterii publice are drept obiectiv realizarea voinței politice a partidului unic.³⁷

Existența unui partid unic are drept consecință faptul că programul acestui partid sau obiectivele urmărite de către grupul care îl conduce sunt aceleași cu cele ale statului. Ca urmare, sistemul autorităților puterii publice trebuie să aplice linia politică urmată de guvern, deci de partidul unic respectiv.

Influența politicului, în acest caz, asupra administrației se poate face pe două căi:

- *din interior*: pentru a intra în sistemul autorităților publice sau pentru a ocupa posturi de răspundere nu este suficient să ai cunoștințe sau aptitudini practice, ci trebuie să dovedești apartenența la partidul unic.

- *din exterior*: se exercită prin dreptul de supraveghere care aparține unor instanțe naționale, regionale și locale ale partidului și care se manifestă asupra serviciilor administrative situate la nivelurile respective. Partidul unic are un cuvânt de spus în ce privește avansarea, transferul sau sancționarea disciplinară.

Politizarea internă și externă trebuie să asigure subordonarea totală a administrației față de partid și schimbul permanent de idei și oameni în ambele sensuri.³⁸

În statele democratice bazate pe principiile pluralismului politic și a pluripartidismului, sistemele administrative au legături indirecte cu partidele de guvernământ și cele care participă în coalițiile de guvernare. Persoanele desemnate sau acceptate de aceste partide ocupă funcții politice în organele administrative și prin aceasta, influențează activitatea sistemului administrației publice.

Analizând gradul de independență a administrației față de partidele care dețin

³⁶ Munteanu C. D. Administrația publică teritorială. București: Universul Juridic, 2010, p. 7.

³⁷ Alexandru I. Criza administrației. București: Ed. ALL BECK, 2001, p. 144.

³⁸ Costea M. Introducere în administrația publică. București: Ed. Economică, 2000, p. 42.

puterea se evidențiază două concepții, (evidentă fiind existența, între aceste două extreme a pozițiilor intermediare) și anume:

a) una care admite existența unui anumit grad de politizare pe care ei îl consideră de dorit și ca fiind inevitabil;

b) alta care aspiră către depolitizarea totală a serviciilor publice.

Politizarea administrației a fost practică în mod masiv și oficial în SUA la mijlocul sec. al XIX-lea. Funcțiile administrative erau atribuite învingătorului în competiția electorală. Posibilitatea acordată conducătorilor partidelor de a exclude pe funcționarii numiți de șefii partidului advers pentru a-i înlocui cu oamenii fideli lor nu se practica numai la scară federală, ci și la nivelul statelor și municipalităților. Această practică poartă denumirea de sistem spoliator sau patronal.

Argumentele în favoarea acestui sistem sunt:

- „Rotația funcționarilor”, care este o practică conformă cu regulile democrației și care permite unui mare număr de cetățeni să poată ocupa funcții oficiale în administrație;

- Evitarea constituirii unui corp de funcționari permanenți, legați de privilegiile lor, indiferenți față de cetățeni;

- Existența acestui sistem este absolut necesară funcționării unui sistem politic clădit pe rivalitatea dintre partide. El permite partidelor politice să-și sporească numărul militanților, oferind acestora perspectiva de a obține, în caz de victorie, funcții de stat. El rezolvă cel puțin parțial și problema finanțării partidelor.

În sistemele în care conducerea este asigurată de mai multe partide, politizarea administrației, atunci când este admisă, se face într-un mod mult mai complex. Partidele majorității guvernamentale își repartizează ministerele; fiecare formațiune politică, într-o oarecare măsură, își vede recunoscut dreptul, de către partenerii săi, de a deține funcții publice, repartite care se face într-un mod proporțional cu voturile câștigate și cu negocierile care au loc în urma alegerilor între partidele câștigătoare.

Susținătorii concepției apolitice a administrației invocă două serii de argumente:

A. Argumente de natură politică:

- Într-o administrație compusă din funcționari subordonați unui partid poate apărea tendința de nerespectare a libertăților publice;

- O administrație politizată constituie prin ea însăși o încălcare a principiului democratic al admisibilității cetățenilor în funcții publice, după alte criterii decât cel al valorii profesionale;

- Se consideră că numai o administrație compusă din funcționari recrutați pe criteriul valoric poate rezista la diferite influențe ale unor grupuri de presiune.

B. Argumente de eficacitate:

- Funcționarii numiți în funcție de criteriile politice nu sunt întotdeauna mai competenți din punct de vedere profesional decât cei recrutați pe baze obiective; calitatea conducerii este de cele mai multe ori mai bună în al doilea caz, decât în primul;

- Pe de altă parte, continuitatea acțiunii administrative riscă să sufere schimbări de personal, care se produc atunci când un nou partid vine la putere. Spre exemplu, cu ocazia schimbărilor de președinte, administrația americană cunoaște timp de câteva luni mai multe fluctuații, chiar o adevărată politizare.³⁹

³⁹ Ibidem, p. 43-44.

Referitor la imixtiunea factorului politic în activitatea puterii locale din Republica Moldova constat că filierele politice, stabile și influente, sunt omniprezente în structurile administrative locale, presiunile asupra funcționarilor publici fiind destul de frecvente. Se atestă o politizare excesivă a autorităților executive locale, numirea în funcții de conducere și coordonare pe criterii politice și nu pe cele de competență a unor membri sau simpatizanți ai partidului cu o influență mai mare în localitatea sau raionul respectiv.

O tendință caracteristică ultimei perioade este minimalizarea rolului autorităților reprezentative locale. Transformarea acestor organe în decorații politice poate avea repercusiuni negative, deoarece favorizează birocrăția și corupția. Menționez că și *Carta europeană a autonomiei locale* (în art. 3) prevede în mod expres subordonarea autorităților executive față de cele reprezentative.

Funcționarii publici locali nu sunt dispuși să mediatizeze problema imixtiunii excesive a factorului politic în treburile administrației publice locale, situație ce poate fi explicată printr-o mentalitate marcată de teama unor eventuale represalii. În raioanele în care raportul de forțe între principalele forțe politice este relativ echilibrat, funcționarii locali sunt mai dispuși de a-și manifesta dezacordul față de maniera în care partidele politice încearcă să înlăture adepții concurenților politici pentru a-i înlocui, indiferent de nivelul ierarhic, cu proprii oameni. Și aici apare o problemă: nivelul competenței profesionale ale celor nou-numiți doar în baza criteriilor politice. Instabilitatea și ambiguitatea politică contribuie la instaurarea și perpetuarea unei stări de confuzie și incertitudine.

Relațiile politice ca factor mediator pentru corupție sunt susținute de puterea pe care conducătorii politici o au asupra funcționarilor, a administrației în general, dar în mod special la nivel local. S-au înrădăcinat diverse practici de presiuni politice și mijloace prin care conducătorii politici își asigură dominația asupra funcționarilor și influențează procedurile publice: schimbarea abuzivă a funcționarilor cu persoane loiale politic; ordine mascate și ilegale date funcționarilor publici; abuzuri și oferirea de informații din interior.

Afirmarea autonomiei locale nu poate fi concepută fără asigurarea unui mecanism eficient de îngrădire a autorităților locale de amestecul și abuzurile autorităților puterii statale controlate politic. Tendința de amestec în treburile autorităților locale este una constantă, diferă doar procedeele de realizare. Dacă această tendință a autorităților puterii statale nu va fi frânată de bariere juridice care ar stabili clar limitele interferenței puterii statale cu autoritățile locale, puterea locală n-are nici o șansă de a supravețui. Autoritățile statale trebuie să trateze autoritățile locale la justa lor valoare, adică ca parteneri în realizarea strategiilor naționale și locale de dezvoltare.

Într-un model teoretic ideal, colectivitatea locală delegeă reprezentanții săi pentru a exercita puterea și realizează controlul asupra activității lor. În practica politică reală a Republica Moldova populația locală este slab conectată la procesele de administrare a treburilor publice locale, fiindu-i atribuit de către clasa politică autohtonă mai mult rolul de electorat.

În contextul examinării condițiilor necesare pentru funcționarea eficientă a puterii locale, pot fi evidențiate câteva probleme cu caracter politic care necesită de a fi soluționate:

În primul rând, menționez poziția juridică incertă a puterii locale în sistemul politic al Republica Moldova. Pe de o parte, puterea locală reprezintă o instituție

autonomă, care nu face parte din sistemul puterii publice statale, iar pe de altă parte, se află într-o dependență deplină față de stat, care îi stabilește limitele sale de acțiune.

Puterea locală nu este inclusă, din punct de vedere juridic, în verticala puterii, dar în plan material-financiar, anume în acea verticală se și află în poziția cea mai inferioară.

În al doilea rând, are loc o politizare nejustificată și pe alocuri impusă a puterii locale. Sistemul autoadministrării contemporane reprezintă o instituție politică care are la bază separarea pe verticală a puterii. Puterea locală nu poate funcționa izolat de viața social-politică a societății, esența sa se dezvoltă nu doar prin relațiile cu populația locală, asociațiile obștești ale societății civile, autoritățile puterii statale, dar și prin relațiile cu partidele politice. Atitudinea partidelor politice față de puterea locală poate fi apreciată din două puncte de vedere: care este poziția partidelor politice față de puterea locală în organul legislativ și care sunt performanțele lor în alegerile locale și naționale. În corespundere cu aceste două variabile atitudinea forțelor politice față de puterea locală, la diferite etape a fost, de multe ori, una ambiguă.

Transpunerea luptelor politice din parlament la nivel local au drept consecință sustragerea atenției puterii locale de la sarcinile sale primordiale – soluționarea problemelor vitale ale comunității locale. Luptele ideologiilor și programelor de partid la nivel local sunt cel puțin inadecvate, aici ar trebui să concureze programele și strategiile de dezvoltare economică, socială, culturală, proiectele de diversificare a serviciilor publice oferite populației și a sporirii calității acestor servicii. Din acest punct de vedere cred că ar trebui înlocuit sistemul alegerilor în consiliile locale pe liste de partid cu unul uninominal pe circumscripții, care va permite alegerea persoanelor cunoscute și responsabile față de cei care i-au ales, nu față de liderul sau de grupul conducător al partidului. Alegerile pe liste de partid pot fi cumva justificate la nivel național, dar la nivel local nu au nici sens și nici relevanță.

În al treilea rând, am putea menționa neconcordanța dintre responsabilitățile atribuite și posibilitățile materiale, umane și financiare de realizare a lor. Resursele de care dispune puterea locală nu sunt suficiente pentru a acoperi întreaga gamă de sarcini, atribuții și servicii publice de care este responsabilă. Rezolvarea situației existente este imposibilă fără suficientă voință politică și fără asumarea responsabilității privind asigurarea condițiilor materiale și financiare pentru funcționarea eficientă a puterii locale.

În al patrulea rând, menționez faptul că nivelul scăzut al acitivismului social al locuitorilor și dezvoltarea slabă a sectorului asociativ la nivel local frânează procesul de includere a păturilor largi ale populației în activitățile de autoadministrare, contribuie la menținerea deficitului de funcționari publici la nivel local. Și nivelul de trai al populației, dar și politica socială a statului sunt de așa natură că nu stimulează participarea politică participativă, caracteristică societăților democratice. Evoluția puterii locale în statele democratice contemporane este o dovadă a faptului că numai încrederea locuitorilor în eficiența participării lor la viața publică locală, convingerea că autoritățile locale acționează pentru realizarea interesului comun și sunt responsabile în fața populației pot contribui la activizarea comunităților locale.

Tergiversarea soluționării problemelor menționate nu permite puterii locale să activeze la randament maxim, fapt ce influențează funcționalitatea sistemului puterii publice în ansamblu. Iar ingerința politică în activitatea puterii locale reduce semnificativ capacitatea administrativă a acesteia, alterează performanța și aduce

atingere principiilor legale de funcționare a statului democratic.

În concluzie, menționez că existența și activitatea puterii locale nu poate fi concepută în afara relației cu mediul politic. Chiar dacă puterii locale îi sunt caracteristice anumite particularități cu caracter tehnic, ea este în mod direct influențată de instituțiile și orientările politice. Această relație nu semnifică însă o lipsă de inițiativă și un dinamism din partea acesteia, cu toate că, puterea locală, uneori, este prezentată ca fiind imobilă prin natura sa și incapabilă, în esență, să se adapteze evoluțiilor cerute și necesare. Puterea locală, ținând cont de realitățile sociale și politice, care evoluează în timp și în spațiu, dispune de o anumită suplețe în acțiunea proprie și de o capacitate de adaptare la cazuri particulare.

3.5.3. Politica statului privind consolidarea puterii locale. Parcursul istoric al statelor post-sovietice este un exemplu concludent al faptului că acolo unde puterea statală limitează sau ignoră autonomia colectivităților locale se creează premise pentru revolte populare, revoluții sau schimbări sociale cardinale. Unul din factorii determinanți care au adus la căderea regimurilor comuniste a fost ignorarea drepturilor și libertăților fundamentale ale oamenilor și lipsa autonomiei locale. Astfel se explică faptul că statele postsocialiste au declarat, printre sarcinile prioritare, edificarea și consolidarea autoadministrării locale.⁴⁰

Analiza procesului de reformare a puterii locale care au avut loc în perioada postsovietică impune identificarea și studierea minuțioasă a tendințelor contradictorii, care denotă existența unor divergențe și conflicte de interese între principalii actori ai vieții politice. Am constatat existența următoarelor situații conflictuale: a) dintre autoritățile puterii statale și cele de nivel raional; b) dintre autoritățile puterii statale și cele locale; c) dintre colectivitățile teritoriale urbane și colectivitățile teritoriale rurale; d) dintre elita nomenclaturistă și „noile forțe” care se luptă pentru putere („proeuropene”, „necomuniste”, „populare”, dar care au în spate structuri de tip mafiot sau din economia tenebră).

Anume existența acestor divergențe și probleme imanente perioadei de edificare a societății democratice determină necesitatea amplificării rolului statului în promovarea politicilor naționale privind consolidarea și eficientizarea puterii locale.

Concepția edificării unui sistem eficient al puterii locale ar trebui să fie creată în baza următorului postulat: puterea statală și puterea locală sunt forme organizaționale ale autoadministrării poporului.

Prioritar pentru autoritățile puterii statale trebuie să fie problema creării unui sistem eficient de interacțiune dintre populație, puterea locală și puterea statală, care, în cele din urmă, va contribui la ameliorarea condițiilor de trai a populației colectivităților teritoriale locale, depășirea fenomenului înstrăinării populației de putere și, de asemenea, la cultivarea deprinderilor controlului social asupra activității organelor puterii publice.

Puterea locală este nivelul de putere publică aflat cel mai aproape de populație, dispune de o autonomie largă și are posibilitatea de a acționa independent în scopul soluționării problemelor de interes local. Trebuie de pus problema nu în sens de posibilitate, ci de necesitate a conjugării eforturilor și a interacțiunii nivelurilor puterii publice, în cazul de față – a celor locale și statale.

Pentru a depăși situația existentă și a implementa un sistem eficient al puterii locale în practica cotidiană este necesară elaborarea unei politici de stat clar definită.

⁴⁰ Ibidem.

Nu am aici în vedere „administrarea” procesului de sus în jos, potrivit concepției „consolidării verticalei puterii”. Nici elaborarea și adoptarea unui set de acte normative nu sunt suficiente pentru crearea unui sistem eficient al puterii publice locale. De a constitui structuri formale nu este o problemă prea complicată, mai dificilă pare a fi sarcina creării unor mecanisme reale ale autoadministrării colectivităților teritoriale locale. Statul nu numai că poate, dar și trebuie să contribuie pe toate căile disponibile la crearea condițiilor optime pentru afirmarea democrației la nivel local.

Constituirea unui sistem al puterii locale autonom și eficient are loc în procesul de edificare instituțională sub influența a patru factori importanți: a) posibilitățile politice existente, b) existența actorilor care optează pentru edificarea puterii locale și care dispun de resurse suficiente pentru a influența procesul, c) strategiile actorilor și consecințele lor politice, d) reglementarea instituțională a puterii locale.⁴¹

Edificarea unui sistem unitar de realizare a puterii publice, în care să fie inclusă și puterea publică locală ar permite optimizarea administrării statului. Dar eficiența acestei construcții va depinde de modul în care va fi realizat procesul de descentralizare politică. Principala sarcină a puterii la etapa contemporană este de a crea condiții care ar permite autorităților puterii locale de a-și realiza competența atribuită și a purta răspundere pentru consecințele realizării prerogativelor de putere.

Una din preocupările constante ale puterii statale ar trebui să fie plasarea colectivităților teritoriale locale în condiții similare, nu numai din punct de vedere juridic, dar și din perspectiva asigurării posibilităților reale de dezvoltare, comparabile cu colectivitățile de același tip.

Problemele consolidării instituționale sunt strâns legate de cele financiare. Finanțarea activității puterii locale este una din principalele probleme ale procesului de descentralizare. Există o legătură indisolubilă între gradul de descentralizare a responsabilităților și autonomia financiară de care dispune puterea locală. Elucidarea problemelor reale cu care se confruntă puterea locală și de asemenea a contradicțiilor apărute în procesul de schimbare a statutului său politic, social, economic ca urmare a „reformelor” realizate demonstrează faptul că, și după aproape trei decenii, situația a rămas neschimbată, fiind mutate doar accentele, într-o direcție sau alta. În general, am putea menționa că puterea locală se confruntă cu două mari probleme interdependente: lipsa autonomiei în activitate și a independenței financiare.

În condițiile societății contemporane, când politica socială devine una din funcțiile primordiale ale statului, apare inevitabil necesitatea colaborării și conlucrării strânse ale celor două niveluri ale puterii publice în scopul realizării eficiente a sarcinilor politicii sociale. Majorarea cheltuielilor puterii locale legate de diversificarea activităților cu caracter social le fac să devină dependente de susținerea financiară din partea puterii statale. În legătură cu această situație, puterea locală, este tratată de cea statală nu atât ca un element important al edificării societății democratice, cât în calitate de mijloc de soluționare a problemelor sociale la nivel local.

Necesitatea asigurării autonomiei puterii locale este determinată și de pluralitatea formelor de proprietate constituite în Republica Moldova. După cum am

⁴¹ Корольков П. В. Местное самоуправление: политологические аспекты анализа // Материалы научно-методической конференции преподавателей и сотрудников по итогам научно-исследовательской работы в 2009 г., 3-4 февраля 2010 г. Могилев: МГУ имени А.А. Кулешова, 2010, с. 270.

mai menționat, proprietatea este publică sau privată. Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.⁴² În acest caz este evidentă necesitatea delimitării patrimoniului colectivităților locale față de cel al colectivității statale. Prin faptul că în Constituție, referitor la proprietate, se utilizează noțiunea „publică”, și nu „de stat”, se confirmă încă o dată concepția conform căreia statul nu cuprinde și colectivitățile teritoriale locale (unitățile administrativ-teritoriale, potrivit legislației Republica Moldova) care la rândul lor dispun de proprietate proprie. Astfel, proprietatea publică include și proprietatea de stat. Cu alte cuvinte, se poate spune că noțiunea de proprietate publică este mai largă și include atât proprietatea de stat, cât și proprietatea colectivităților locale.⁴³

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Elucidați conținutul noțiunii „putere locală”.
2. Definiți subiectul și obiectul puterii locale.
3. Explicați sensurile legitimității și a legalizării puterii locale.
4. Elucidați statutul puterii locale.
5. Care sunt caracteristicile esențiale ale puterii locale?
6. Care sunt funcțiile esențiale ale puterii locale?
7. Elucidați dimensiunea politică a puterii publice locale

Bibliografie:

1. Carta europeană a autonomiei locale. Publicată în: *Tratate internaționale*, Vol. 14, 1999, p. 14.
2. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. Publicat în: *Monitorul Oficial* Nr. 141 din 22.11.2001.
3. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. În: *Monitorul Oficial*, nr. 111-113/45 din 17.12.1998.
4. Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”.
5. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
6. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
7. Apostol-Tofan D. *Drept administrativ*. Ed. A 2-a, rev. Vol. 1. București: Editura C.H.Beck, 2008. 369 p.
8. Beetham D. *The legitimation of power*. London: Macmillan, 1991. 267 p.
9. Berghe N. *Reforming actions of the central and local public administration in the Republic of Moldova*. În: *Economie și Sociologie*, nr. 2, 2015, p. 149-153.

⁴² Prevederile constituționale au fost dezvoltate în *Legea Republicii Moldova cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale* nr. 523-XIV din 16.07.1999 (Publicată în *Monitorul Oficial* nr. 124-125 din 11.11.1999) prin care este reglementat regimul juridic al proprietății publice.

⁴³ A se vedea și Creangă I. *Curs de drept administrativ*. Vol. II, Chișinău: Epigraf, 2005, p. 193; Boaghi D. *Proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale cu statut special de guvernare din Republica Moldova*. În: *Legea și viața*, 2015, nr. 1, p. 20.

10. Cornea S. Carta europeană a autonomiei locale – instrument politic internațional privind delimitarea responsabilităților între nivelele de putere publică. Perspectivile și problemele integrării în Spațiul European al Învățământului superior: Conf. șt.-practică intern., 7 iunie 2016. Vol. I. Cahul: Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu”, 2016, p.7-9.
11. Cornea S. Colectivitatea teritorială locală: repere pentru definirea unui concept. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1 (1), 2015, p.4-30.
12. Cornea S. Cooperarea autorităților locale cu cele statale – condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2017, p. 45-52.
13. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 9-22.
14. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 77-192
15. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: Administrarea publică, nr.4, 2016, p.22-30.
16. Cornea S., Cornea V. Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice. Cahul: USC „B. P. Hasdeu”, 2010, p. 9-23.
17. Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009. 225 p.
18. Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 199-282.
19. Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.
20. Dantonel-Cor N. Droit des collectivites territoriales. Breal, 2003. 272 p.
21. Manda C., Manda C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002. 420 p.
22. Manda C.C. Elemente de știința administrației. București: Universul juridic, 2012. 324 p.
23. Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013. 160 p.
24. Батанов А.В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 17-26.
25. Корня С. Последствия советской модели территориальной организации местной власти в Республике Молдова: до каких пор? In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 5, No 1, 2015, p. 264-273.
26. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право, 2011, № 9, с. 14-17.
27. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право, № 5, 2006, с. 3-12.

Niveluri de exercitare a puterii publice în statele europene

Niveluri	State unitare	State federale
Trei niveluri: consiliul local; departament / provincie/ județ / district; regiune sau entitate federală	Franța, Polonia	Belgia, Germania, Italia, Spania
Două niveluri: 1) consiliul local; provincie / departament / județ / district 2) consiliul local, regiune sau entitate federală	Croația, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Olanda, Norvegia, Polonia (orașele cu statut de district), România Albania, Republica Cehă, Danemarca (din 01.01.2007), Franța (Paris), Serbia (Voivodina), Republica Slovacă, Suedia, Regatul Unit (Anglia, Țara Galilor)	1) nici unul 2) Austria, Belgia (capitala-Bruxelles), Bosnia și Herțegovina, Federația Germană (Kreisfreie Städte), Portugalia (regiunile insulare), Spania (anumite comunități autonome cu o singură provincie), Elveția, Regatul Unit (Scoția)
Un nivel: consiliul local și consorțiul consiliilor locale	1) Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Islanda, Lituania, Luxemburg, FRY Macedonia, Malta, Muntenegru, Portugalia (continentală), Republica Srpska, Serbia, Slovenia, Regatul Unit (Anglia: consiliile unitare și districtele metropolitane) 2) anumite capitale: București, Budapesta, Praga, Zagreb	Germania (Berlin, Bremen, Hamburg); Austria (Viena)

Sursă: Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona, 2009, p.135.

Tema IV

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice

4.1. Conceptualizarea organizării teritoriale a puterii locale

4.1.1. Noțiuni de paradigmă

4.1.2. Paradigma organizării teritoriale a puterii publice

4.1.3. „Colectivitate locală” versus „unitate teritorial-administrativă”

4.2. Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii locale

4.2.1. Principiile organizării teritoriale a puterii locale

4.2.2. Factorii organizării teritoriale a puterii locale

4.3. Cadrul teoretic privind dimensiunea teritorială a puterii locale

4.3.1. Capacitatea administrativă

4.3.2. Dimensiunea optimă a puterii locale

4.3.3. Dilemele organizării teritoriale a puterii locale

4.3.4. Ipoteze privind dimensiunea teritorială a puterii locale

4.1. Conceptualizarea organizării teritoriale a puterii locale

În contextul dezvoltării și consolidării puterilor locale și regionale problematica organizării teritoriale a puterii locale suscită un mare interes. Drept confirmare a celor afirmate pot servi reformele care au avut loc la finele secolului XX – începutul secolului XXI într-un șir de state atât unitare, cât și federative, cum ar fi Argentina – 1994, Marea Britanie – 1998, Elveția – 1999, Italia – 2001, Franța – 2003 sau Germania – 2006.

Indiferent de forma de organizare teritorială a puterii publice, în democrațiile contemporane se prefigurează evident tendința ascendentă de a reglementa problemele organizării teritoriale a puterii publice în legile fundamentale. Pentru statele unitare, de regulă, sunt indicate principiile descentralizării și ale autonomiei locale: art. 15 al Constituției Poloniei (1997),¹ art. 120 al Constituției României (2003).² Consacrarea principiul subsidiarității (art. 23 al Constituției Germaniei (1949))³ și al proporționalității (art. 118 al Constituției Italiei (1947))⁴ sunt mai mult caracteristice statelor federative sau regionalizate, cu toate că principiul subsidiarității este reflectat și în constituțiile unor state unitare – art. 6 al Constituției Portugaliei (1976),⁵ art. 72 al Constituției Franței (1958).⁶

Este de menționat că se atestă și tendința de schimbare a accentelor în materie de organizare teritorială a puterii publice – de la abordarea structurală la cea funcțională. Se acordă o atenție mai mare optimizării organizării teritoriale a puterii publice,

¹ The Constitution of the Republic of Poland. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (accesat la 19.09.2017).

² Constituția României (2003). Publicată în: Monitorul Oficial nr.767 din 31 octombrie 2003.

³ Basic Law for the Federal Republic of Germany. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (accesat la 23.12.2018).

⁴ Constitution of the Italian Republic. http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (accesat la 29.08.2017).

⁵ Constitution of the Portuguese Republic. <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (accesat la 29.08.2017).

⁶ Constitution de la République française. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (accesat la 19.11.2017).

sporirii eficienței deciziilor autorităților puterii publice și a operativității adoptării lor.⁷

Funcționarea eficientă a puterii publice într-un stat unitar, cum este Republica Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcționarea, atât a autorităților puterii statale, cât și a celor locale și raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale. Puterea este exercitată nu asupra teritoriului, ci asupra populației stabilite în limitele teritoriale respective și anume în acest sens dimensiunea teritorială a organizării și activității autorităților puterii publice reprezintă un areal teritorial, în limitele căruia se realizează puterea.

4.1.1. Noțiune de paradigmă. În spațiul public, dar și în literatura de specialitate continuă să-și producă efectele paradigma organizării administrativ-teritoriale a statului, fondată pe abordarea descendentă a distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul, caracteristică societăților nedemocratice. O astfel de structură, construită în baza principiilor regimurilor autoritare este suficient de stabilă, însă exclude inițiativa locală și mobilizarea resurselor proprii de dezvoltare. Este evident că acest model de organizare teritorială a puterii publice necesită o reformare radicală, iar pentru realizarea cu succes a reformei sunt necesare investigații științifice profunde care i-ar oferi un fundament teoretic solid.

Soluționarea problemelor identificate impun alegerea unei strategii de cercetare care, de regulă, este influențată de paradigma de cercetare cu care cercetătorul preferă să lucreze sau care este considerată cea mai în măsură să ofere, din punct de vedere pragmatic, asumptii ontologice și epistemologice mai potrivite.⁸ O paradigmă, în accepția ei uzuală, este un model sau un cadru teoretic acceptat. În antichitate paradigma avea sensul de exemplu deosebit sau model, care servește ca standard de gândire.⁹ M. Foucault considera că paradigma este o totalitate de episteme, iar I. Lakatos trata paradigma de cercetare ca pe o construcție logică care include „nucleul dur”, „centura interzisă”, „euristica negativă” și „euristica pozitivă”. În accepțiunea lui J. Habermas paradigma reprezintă un set de interese de cercetare. P. Feyrabend neagă existența și necesitatea paradigmelor, fiind adept al conceptului „anacronismului gnoseologic”.¹⁰

Paradigma poate fi înțeleasă ca un set de premise teoretice și metodologice care determină un studiu științific specific și care este aplicat în practica științifică la o anumită etapă. Paradigma este nu doar baza pentru alegerea problemelor de cercetare, ci și modelul pentru rezolvarea lor. Paradigma permite rezolvarea dificultăților în activitatea de cercetare, stabilirea schimbărilor în structura cunoașterii care apar ca urmare a revoluției științifice și sunt legate de asimilarea noilor date empirice.¹¹ Cu toate acestea, paradigma nu este doar un set de teorii, ci și un set de modele pentru rezolvarea problemelor specifice și cercetarea problemelor concrete. În plus, paradigma impune cercul de probleme care sunt semnificative și rezolvabile, determinând astfel ceea ce se poate referi în general la fapte științifice și ce nu.¹²

⁷ Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография /отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 397.

⁸ Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010, p. 2.

⁹ Конт-Спонвиль А. Философский словарь. Москва: Этерна, 2012, с. 390.

¹⁰ Котенко В.П. Парадигма как методология научной деятельности // Библиосфера, 2006, №3, с. 22.

¹¹ Философский словарь. Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд. М.: Политиздат, 1991, с. 331.

¹² Словарь философских терминов. Ред. В.Г. Кузнецов. Москва: ИНФРА-М, 2007, с. 402.

Paradigma este tratată și ca sistem de realizări științifice de bază – teorii, metode, pe modelul cărora se organizează practica de cercetare a specialiștilor dintr-un domeniu de cunoaștere într-o anumită perioadă istorică.¹³

În context epistemologic, noțiunea „paradigmă” a fost introdusă de G. Bergman pentru a caracteriza natura normativă a metodologiei, dar devine larg răspândită după publicarea lucrărilor savantului american Th. Kuhn. Conform definiției elaborate de Th. Kuhn, „paradigmele sunt acele realizări științifice universal recunoscute care, pentru o perioadă, oferă probleme și soluții model unei comunități de practicieni”.¹⁴ Paradigmele, ca realizări științifice ce oferă modele de formulare și rezolvare de probleme unui grup de cercetători, constituie entități complexe ce cuprind elemente de natură teoretică, instrumentală și metodologică.¹⁵ Orice paradigmă este compusă din trei elemente: ontologie, epistemologie și metodologie. Ontologia oferă o interpretare a structurii realității, a legăturilor dintre elementele ei componente și a modului în care funcționează acestea. Epistemologia oferă răspunsul la întrebarea „Cum putem cunoaște lumea?” și „Care aspecte ale lumii pot fi cunoscute?”. Metodologia cuprinde tehnicile practice de obținere a informațiilor despre realitatea socială în concordanță cu coordonatele epistemice.¹⁶ Toate paradigmele anterioare și cele existente, pot fi caracterizate prin modul în care adepții lor răspund la aceste trei întrebări fundamentale. Ei, după Egon G. Guba, pot fi divizați în următoarele curente: pozitivism, postpozitivism, criticism, constructivism.¹⁷

Pentru a justifica existența, paradigmele trebuie să întrunească două caracteristici esențiale: a) realizările lor să fie „suficient de noi pentru a atrage un grup durabil de aderenți, îndepărtându-i de modurile rivale de activitate științifică” și b) să fie „suficient de deschise, de neîncheiate, pentru a lăsa soluționarea multor tipuri de probleme în sarcina noului grup de practicieni”.¹⁸ Pentru a se detașa de o oarecare altă teorie, trebuie să realizeze următoarele obiective: a) stabilirea faptelor relevante, adică „acea clasă de fapte pe care paradigma le-a identificat ca fiind deosebit de revelatoare despre natura lucrurilor” și care sunt absolut necesare pentru rezolvarea problemelor cu care cercetătorii se confruntă; b) încadrarea faptelor în logica demersului teoretic, prin determinări factuale care „vizează acele fapte care (deși nu prezintă adesea interes intrinsec) pot fi direct comparate cu predicțiile paradigmei”; c) articularea teoriei se referă la „travaliul empiric menit să articuleze teoria paradigmă, dizolvând ambiguitățile rămase și permițând rezolvarea problemelor asupra cărora anterior ea atrăsese doar atenția”. Acest ultim obiectiv era considerat de Th. Kuhn ca fiind cel mai important, deoarece afirmarea paradigmei este o condiție necesară soluționării cu succes a problemelor existente într-un anumit domeniu științific.¹⁹

Mai târziu, în legătură cu faptul că noțiunea „paradigmă” a provocat interpretări

¹³ Новейший психологический словарь / В.Б. Шапарь, В.Е. Россоха, О.В. Шапарь. Издание 4-е. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009, с. 364.

¹⁴ Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 58.

¹⁵ Flonta M. Thomas Kuhn și reorientarea istorică în filozofia științei. În: Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 19.

¹⁶ Mihăilă A. Sociologia dreptului. București: Ed. Hamangiu, 2010, p. 19.

¹⁷ Guba E.G. The Alternative Paradigm Dialog. In: The Paradigm dialog / Egon G. Guba, editor. Newbury Park: Sage Publications, Inc., 1990, p. 18-26.

¹⁸ Kuhn Th. Op. cit., p. 72.

¹⁹ Kuhn Th. Op. cit., p. 87-89.

inadecvate față de cea dată inițial și sub influența criticilor aduse pentru excesul de sociologism și psihologism în explicarea sensului paradigmei Th. Kuhn și-a concretizat poziția prin introducerea conceptului de „matrice disciplinară” sinonimă cu contextul epistemic al unei paradigme. Componentele unei matrice disciplinare sunt: a) „generalizările simbolice”, adică „expresiile folosite fără probleme sau dezacorduri de către membrii grupului”; b) „paradigme metafizice” sau „părțile metafizice ale paradigmelor”, avându-se în vedere opțiunile comune pentru ideile esențiale: „încrederea în unele modele”; c) valorile, care oferă „un sentiment de comunitate oamenilor de știință în ansamblu”.²⁰

Conceptul de paradigmă a lui Th. Kuhn, devenit foarte răspândit, a pierdut în prezent din importanța de termen strict specializat al istoriei și filozofiei științei, intrând în lexiconul științific general. În știința contemporană schimbarea paradigmelor reprezintă schimbarea modalității de abordare a obiectului de cercetare, soluționarea problemelor existente pornind de la realitățile lumii contemporane. Diferențele dintre paradigmele de cercetare rezidă în modurile lor particulare de a vedea lumea și modul în care aceasta poate fi înțeleasă, pornind, evident, de la asumțiile lor ontologice și epistemologice.²¹ Numai paradigma promovează o cercetare realmente eficientă: pe de o parte, pentru că prin încheierea disputelor dintre școli se pune astfel capăt reluării permanente a problemelor fundamentale; pe de altă parte, pentru că încrederea că se aflau pe calea cea bună îi încuraja pe oamenii de știință să întreprindă investigații mai precise, mai ezoterice și mai îndelungate.²²

Generalizând, menționăm că paradigma este o realizare științifică dominantă pe parcursul unei anumite perioade istorice într-o anumită comunitate științifică. Aceasta reprezintă un model de formulare a problemelor, a metodelor de cercetare și de identificare a soluțiilor. Elaborarea unei paradigme reprezintă crearea unui cadru teoretico-conceptual și metodologic care circumscrie un domeniu de cercetare și care permite cercetătorilor să înainteze ipoteze de cercetare și să le demonstreze experimental.

4.1.2. Paradigma organizării teritoriale a puterii publice. Noțiunea „paradigmă”, în accepțiunea noastră, reprezintă o construcție teoretică care oferă un instrument de cercetare util pentru soluționarea problemelor existente. Pornind de la premisa că paradigmele de cercetare „oferă diferite moduri de a realiza conexiuni între ideile despre lumea socială, experiențele sociale ale oamenilor și lumea socială în cadrul căreia se desfășoară viața socială”²³ și pentru a ne încadra în logica procesului democratic de soluționare a problemelor teoretice și practice vizând organizarea teritorială eficientă a puterii publice propunem de a pune la baza demersului științific de investigare a fenomenului paradigma organizării teritoriale a puterii publice.

În prezent, problemele cu care se confruntă puterea locală nu mai pot fi soluționate apelând la paradigma „organizării administrativ-teritoriale a statului”. În rezultatul proceselor de democratizare a crescut rolul și importanța colectivităților locale. În afară de colectivitățile naționale, în lume există peste jumătate de milion de

²⁰ Ibidem, p. 250-253.

²¹ Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010, p. 4.

²² Kuhn Th. Op. cit., p. 80.

²³ Blaikie N. Op. cit., p. 146.

colectivități locale și regionale cu propriile interese și probleme. Fiecare dintre aceste colectivități teritoriale au propriile autorități publice care funcționează în regim de putere publică, distinctă de puterea publică statală. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Organizarea teritorială eficientă a puterii locale are un rol important în soluționarea problemelor ce vizează dezvoltarea economică, socială, politică și culturală a unei țări, influențează configurarea rețelelor de transport, furnizarea serviciilor către populație și este direct legată de concepte precum statul unitar, descentralizarea și deconcentrarea puterii publice, dezvoltarea regională și autonomia locală.

Paradigma organizării teritoriale a puterii locale se bazează pe abordarea ascendentă a fenomenului care are drept punct de pornire recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale publice în societățile democratice contemporane. Într-o astfel de abordare, distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul nu este un exercițiu de delimitare a teritoriului statului, ci un proces amplu de identificarea dimensiunilor teritoriale optime pentru colectivitățile locale și intermediare. Căutarea unui optimum teritorial întrunește la bază două sarcini determinante: a) autosuficiența colectivităților locale și b) asigurarea condițiilor pentru funcționarea democrației locale.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se întemeiază pe următoarele aserțiuni:

a) în statele contemporane puterea poporului se realizează la diferite niveluri, având diverse forme (viziunea colectivist-volitivă privind puterea publică);²⁴

b) la fiecare nivel de existență a colectivităților locale (subnaționale) populația lor ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități, realizează, în limitele sale teritoriale puterea publică, potrivit prevederilor legale;

c) puterea fiecărei colectivități locale (subnaționale) reprezintă o parte componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivă ale colectivităților locale competența necesară în vederea realizării puterii lor.

e) dimensiunea teritorială a puterii locale influențează modalitățile de acțiune a puterii locale și eficiența activității ei.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele părți componente: a) organizarea teritorială a puterii statale; b) organizarea teritorială a puterii locale; c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale; d) colaborarea nivelurile de putere publică în realizarea interesului general. Ideea de bază a paradigmei este că fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în raport cu statul, ci mult mai larg, în aspectul existenței atât a puterii publice a poporului, cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților locale, ca putere de aceeași natură socială, dar fiind diferită ca formă și conținut de cea statală. Aceste colectivități dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală și

²⁴ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 13.

alegerile locale prin intermediul căruia sunt alese organele sale reprezentative (decizionale și executive).²⁵

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă posibilitatea de a trata problema organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva proceselor de democratizare, caracteristice lumii contemporane. Caracterul multinivellar al puterii publice, determinat de limitele teritoriale în care se aplică, implică studierea fenomenului dat în toate formele sale de manifestare și elaborarea criteriilor unitare de analiză a organizării structurilor puterii publice. Într-o astfel de abordare este importantă analiza eficienței organizării puterii publice în corespundere cu principiul teritorial, a resurselor de care dispune și pe care le va folosi în scopul legitimării sau consolidării poziției sale.

Fiind coerentă și suficient de accesibilă pentru percepere și aplicare, paradigma organizării teritoriale a puterii publice este un instrument de cercetare științifică util la cercetarea fenomenului puterii publice din societățile contemporane. În contextul proceselor de modernizare care au loc în Republica Moldova, elaborarea și acceptarea unei paradigme unitare privind puterea publică și organizarea ei teritorială este foarte actuală. În baza acestei paradigme se poate realiza un sistem unitar și proporțional de organizare teritorială rațională a puterii publice, fără de care nu este posibilă funcționarea ei eficientă.²⁶

Implicațiile pozitive ale aplicării paradigmei organizării teritoriale a puterii publice atât în activitățile de cercetare cât și cele practice se fondează pe următoarele raționamente:

- În statele democratice, datorită principiului eligibilității aplicat la constituirea autorităților publice, are loc o mișcare permanentă a persoanelor care participă la viața politică și care acced la funcții publice în sistemul autorităților publice locale. Anume acești funcționari, cât și aleșii locali, care, în cele mai dese cazuri, dețin cunoștințe foarte vagi despre formele de manifestare și realizare a puterii publice locale, au nevoie de un suport teoretic bazat pe o viziune științifică unitară asupra puterii publice și care le-ar servi ca instrument util în procesul de luare a deciziilor și de exercitare a atribuțiilor.

- În condițiile modernizării societății, marcate de procesele de reevaluare a conceptelor și a valorilor, în special a celor ancorate în trecut, necesitatea elaborării unei construcții teoretice moderne privind organizarea teritorială a puterii publice care ar reflecta și ar corespunde noilor realități, lipsite de constrângeri ideologice și dogme propagandistice este evidentă. Dat fiind că în ultimele trei decenii au fost elaborate și promovate diverse viziuni privind organizarea teritorială a puterii locale, a apărut necesitatea obiectivă de a sistematiza abordările, ideile și cunoștințele acumulate în cadrul unei paradigme privind organizarea teritorială a puterii locale.

- Realitățile societății contemporane (politice, economice și sociale) de asemenea reclamă identificarea de noi mecanisme și metode de realizare a puterii publice atât la nivelul statal, cât și la nivelul local, instituționalizarea unor forme civilizate, clar stabilite și reglementate juridic de colaborare între nivelurile puterii

²⁵ Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 24.

²⁶ Cornea S. The territorial organization of public power: the shaping of an academic field. In: Cross-Border Journal of International Studies, 2016, nr. 1, p. 40.

publice.

- Impulsionarea cercetărilor științifice privind organizarea teritorială a puterii locale prin oferirea unui cadru teoretic unitar de analiză a fenomenului.

- Analiza experienței în materie de organizare teritorială a puterii publice acumulate de alte state, cu predilecție ale celor care se află în condiții similare sau comparabile cu cele din Republica Moldova, din perspectiva edificării propriului sistem. Este necesar de a folosi rațional experiența străină, luând în considerare particularitățile naționale, istoria și nu în ultimul rând, mentalitatea populației Republicii Moldova. Importul instituțional și copierea neinspirată a practicilor aplicate în alte state poate avea consecințe nefaste asupra sistemului autohton de organizare teritorială a puterii publice.

- Încadrarea problemelor teoretice și practice privind dimensiunea teritorială a puterii publice în limitele paradigmei organizării teritoriale a puterii publice va permite funcționarilor care activează în cadrul autorităților publice, aleșilor locali, dar și tuturor celor interesați și implicați să înțeleagă procesele care au loc în societate, stimulând astfel participarea lor civică.²⁷

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă avantajul de a opera cu anumite concepte clar definite și în plin acord cu semnificația pe care o comportă. De exemplu, pentru a caracteriza dimensiunea teritorială a organizării puterii publice în stat și implicit, sistemul relațiilor dintre puterea publică statală și puterea locală, în literatura de specialitate se face uz de mai multe sintagme, printre care: „orânduire de stat”, „organizare național-statală”, „organizare teritorială a statului”, „organizare administrativ-teritorială”, „împărțire teritorială a statului”,²⁸ „sistemul delimitării verticale a puterii”, „organizare teritorială a puterii publice”. Însă sintagmele prezentate nu oferă certitudinea existenței în cadrul statului și a colectivităților teritoriale locale, acestea pot fi folosite atunci când se examinează puterea statală în raport cu entitățile teritoriale componente, dar nu sunt utile la elucidarea rolului și a funcțiilor puterii publice a colectivităților subnaționale. Este important de a distinge sintagma „delimitare teritorială a statului” de sintagma „organizare teritorială a puterii publice în stat”. Organizarea teritorială a puterii publice în stat include și sistemul interacțiunilor între nivelurile puterii publice, adică între puterea statală și puterea locală. Esența acestei sintagme poate fi deslușită doar în baza unității dialectice a tuturor elementelor constitutive (analiza metafizică a teritoriului și a puterii nu va asigura o interpretare exhaustivă a organizării teritoriale a puterii publice). Mai mult, în cadrul curentului științific bazat pe clasificarea tradițională a statelor după forma organizării teritoriale, toate aspectele teritoriale (organizarea teritorială și delimitarea teritorială a statelor, tipurile și statutul entităților teritoriale componente, simetria și asimetria, centralizarea și descentralizarea în organizarea teritorială a statelor) practic sunt legate în mod indisolubil cu organizarea și edificarea sistemului de exercitare a puterii publice.²⁹

Sintagma „organizarea teritorială a puterii publice” include două componente

²⁷ Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 25-26.

²⁸ Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010, p. 19-20.

²⁹ Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 1, с. 23.

esențiale – puterea publică și teritoriul. Teritoriul îndeplinește un rol de maximă importanță, care depășește interesul strict necesar al definirii statului. Unele dintre funcțiile primordiale ale teritoriului statului rezidă în aceea, că teritoriul este simbolul și factorul de protecție a ideii naționale, iar în aspect fizic și în anumite limite determină întinderea și prerogativele puterii publice, suveranitatea și independența acesteia. În sfârșit, teritoriul asigură și confirmă calitatea însăși a cetățenilor, trăsătura lor comună de a conviețui într-un anumit spațiu. Constituția, nominalizând teritoriul ca element constitutiv al statului, precizează că el este inalienabil (art. 3, alin.1), interzicându-se, astfel, orice formă de înstrăinare a lui. Inalienabilitatea este valabilă nu numai pentru raporturile statului cu alte state, dar și pentru raporturile statului cu persoanele fizice și juridice străine.

Teritoriul reprezintă un spațiu, asupra căruia acționează puterea publică suverană a poporului sau a colectivităților locale. Într-o astfel de abordare trebuie nuanțate trei momente. În primul rând, teritoriul include nu numai porțiunea terestră, dar și suprafețele acvatice și atmosfera. În al doilea rând, noțiunea „teritoriu” este strâns legată de noțiunea „stat”, fiind unul din elementele sale esențiale. În al treilea rând, definirea noțiunii „teritoriu” se face având scopul de a stabili limitele spațiale ale acțiunii puterii publice. Anume din aceste considerente descrierea teritoriului nu se întâlnește prea des în textele constituționale ale țărilor contemporane. În schimb, problemele ce țin de organizarea puterii publice statale și ale colectivităților locale, delimitarea mai mult sau mai puțin strică a sferelor de competență se acordă suficient spațiu.³⁰

Teritoriul, în calitatea sa de fundament spațial al organizării puterii publice statale sau locale, nu poate fi tratat arbitrar, adică în afara unor criterii formal atribuite și abstract, ceea ce ar însemna în afara relației cu sistemul general de organizare teritorială a puterii publice și fără interacțiunea cu celelalte elemente. Organizarea puterii publice trebuie să aibă o structură ordonată, lucru valabil și pentru componenta sa teritorială. În primul rând, organizarea teritorială a puterii publice trebuie să fie una structurată, adică să includă tipuri determinate de entități teritoriale, formal acceptate. Al doilea aspect al problemei îl constituie corelarea structurii organizaționale teritoriale a puterii statale cu structura organizării teritoriale a puterii locale. Stabilitatea activității autorităților publice și a vieții politice în stat depind, în mare măsură, de organizarea teritorială a puterii publice, care reflectă structura teritorială a statului, cât și relațiile între stat și entitățile teritoriale componente.

Similitudinea, în linii mari, a sarcinilor și funcțiilor realizate de autoritățile publice statale și locale, indiferent de tipul lor concret de manifestare, contribuie la sporirea gradului de unitate a sistemului puterii publice. Realizarea eficientă a sarcinilor și funcțiilor care le-au fost atribuite este imposibilă fără colaborarea armonioasă a componentelor puterii publice, coeziune care poate fie asigurată în activitatea de formare a unei structuri unitare a organizării teritoriale a puterii publice. Ideea fundamentală ar trebui să fie următoarea: apropierea autorităților puterii locale de populație în scopul soluționării întregului spectru de probleme de interes local, fără a periclita rezolvarea problemelor aflate în competența autorităților statale.

Din cele conturate supra rezultă următoarea concluzie: organizarea teritorială a

³⁰ Территория в публичном праве: Монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013, с. 260.

puterii locale trebuie să fie parte componentă și să se formeze în cadrul general al organizării teritoriale a puterii publice în stat. Mai menționăm faptul că termenul „organizare” implică perceperea și existența relațiilor de tip sistemic ca urmare a complexității teritoriale la care se face raportarea.

Problemele privind eficiența activității puterii publice sunt legate indisolubil de organizarea ei teritorială, funcționarea autorităților puterii statale și ale celor locale realizându-se în limitele unor spații teritoriale delimitate. Pentru autoritățile statale fundamentul teritorial al activității lor îl constituie teritoriul național al Republicii Moldova, iar pentru autoritățile publice locale –teritoriul colectivităților locale respective.

Sintagma „organizare teritorială” poate fi înțeleasă ca un set de principii și reguli de ordonare a elementelor componente ale teritoriului de așa manieră încât să fie asigurată interacțiunea între elementele sale componente. Structura teritorială a statului reprezintă, în fapt, forma de organizare teritorială a puterii publice. Astfel, organizarea teritorială a statului reprezintă, pe de o parte, forma organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de alta, un sistem de relații între stat, ca tot întreg, cu părțile sale componente. Caracterul acestor relații determină configurația celor două forme de organizare național-teritorială ale statului: unitar și federativ. Diferitele componente ale organizării teritoriale a puterii publice pot servi drept criterii pentru clasificarea statelor. În funcție de gradul de rigiditate a sistemului puterii publice și a relațiilor dintre nivelurile central și cel local al puterii publice, statele contemporane, federative și unitare în înțelesul tradițional al termenului, pot să fie împărțite în centralizate (Kazahstan, Federația Rusă, Belarus) și decentralizate (Statele Unite, Spania, Marea Britanie, Italia). În funcție de statutul părților componente, distingem state simetrice (Germania, Polonia) și asimetrice (Ucraina (până în 2014), Republica Moldova, Spania, Federația Rusă). După modelul realizării puterii publice la nivel local, deosebim state cu sisteme dezvoltate de autoadministrare (Marea Britanie, SUA), state cu structuri administrative statale în teritoriu (China, Vietnam, Laos) și state cu sisteme mixte – coexistența sistemului administrativ statal în teritoriu cu autoadministrare locală (Franța, Kazahstan, Federația Rusă, India). Sunt posibile și alte clasificări: după numărul nivelurilor de administrare; în funcție de gradul de integrare a statului în comunitatea internațională și a concepției alese privind corelarea normelor internaționale cu cele naționale (participarea autorităților puterii publice de diferite niveluri la rezolvarea problemelor interstatale și a activității structurilor suprastatale).³¹ În baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice este posibilă efectuarea analizei concrete a organizării teritoriale a puterii publice în orice stat contemporan.

Rezumând cele menționate, insistăm asupra faptului că sintagma „organizarea teritorială a puterii locale” trebuie tratată sub două aspecte: acțiune și sistem. În prima accepție, „organizarea teritorială a puterii locale” înseamnă distribuirea optimă a puterii locale în raport cu teritoriul colectivităților locale, adică stabilirea limitelor teritoriale de acțiune a autorităților puterii publice, asigurând astfel funcționarea ei eficientă pentru atingerea obiectivelor trasate. Abordată ca sistem, „organizarea teritorială a puterii locale” reprezintă o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elemente ale sistemului sunt: a)

³¹ Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 1, с. 24.

instituțional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcțional – cuprinde totalitatea formelor și direcțiilor activității administrative, procedeele și metodele de exercitare a puterii publice, atribuțiilor îndeplinite în realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea autorităților publice locale și relațiile dintre ele; d) relațional – reprezintă totalitatea relațiilor între autoritățile locale și locuitori în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și tradițiilor existente la nivelul colectivității locale.³²

Așadar, problema principală a organizării teritoriale a puterii publice constă în determinarea necesității și suficienței instituțiilor puterii publice la diferite niveluri, care ar fi capabile să rezolve problemele vitale ale populației. Criteriul necesității și suficienței instituțiilor publice poate asigura elaborarea unei construcții logice și unitare, ar fi în stare să contribuie la diminuarea discrepanțelor și neclarităților în abordarea celor două forme ale puterii publice: statală și locală. Reamintim că există un anumit tip de colectivități unde poate să apară și să fie realizată în diverse forme puterea publică – colectivitățile teritoriale publice. Colectivitățile teritoriale, constituite în baza unor acte constituționale sau legale, realizează propria putere publică în domeniile de responsabilitate clar stabilite. Propria putere publică funcționează în cadrul unei colectivități teritoriale care manifestă interese publice distincte, își formează propriile autorități ale puterii publice, deciziile cărora sunt obligatorii pentru cei circumscriși colectivității respective.

4.1.3. „Colectivitate locală” versus „unitate teritorial-administrativă”. În continuare se impun câteva precizări privind sensul și utilizarea sintagmelor „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă” din perspectiva paradigmei organizării teritoriale a puterii publice. Potrivit definiției autonomiei locale, titularii dreptului și al capacității de a rezolva o parte importantă din treburile publice sunt colectivitățile locale, însă legislația națională atribuie calitatea de persoană juridică doar „unităților administrativ-teritoriale” (art. 4 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* și art. 3 (alin. 2) al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*). Astfel, în sensul prevederilor *Cartei europene a autonomiei locale*, calitatea de persoane juridice de drept public și privat ar fi fost logic să fie atribuită colectivităților locale.

De exemplu, capitolul IV al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, iar în articolele 12 și 13 ale capitolului respectiv se operează cu sintagma „unitățile administrativ-teritoriale”. Într-o astfel de abordare nu este clar ale cui sunt aceste resurse: ale colectivităților locale sau ale „unităților administrativ-teritoriale” și vom deduce că și aici s-a pus semnul egalității între cele două sintagme, cu toate că prevederile legale cu privire la descentralizare au în vedere anume colectivitățile locale.

Din definiția autonomiei locale care se conține în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale* este lesne de înțeles că subiecți ai autonomiei locale sunt colectivitățile locale. Pornind de la prevederea dată, constatăm că titlul art. 5 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* practic nu corespunde conținutului, dat fiind că se referă nu la subiecții autonomiei locale, la colectivitățile locale, ci la autoritățile reprezentative ale colectivităților, prin ale căror intermediu, potrivit prevederilor constituționale (art. 112, pct.1), se realizează autonomia locală. Se formează impresia

³² Cornea S. Op. cit., p. 23.

că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, care, conform prevederilor legii, sunt reprezentanții colectivităților, alese în vederea soluționării problemelor de interes local. În același registru găsim definiția sintagmei „autonomie locală”: *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* se referă la „autoritățile publice locale” în loc de „colectivitățile locale”. Este foarte important, în această ordine de idei, de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitățile locale și autoritățile reprezentative ale colectivităților, adică cele care o reprezintă și care i-au decizii în numele acestei colectivități locale.

Urmare a celor reliefate, constatăm că legiuitorul din Republica Moldova, deși recunoaște existența colectivităților locale, nu a oferit o explicație detaliată a sintagmei, creând confuzie între sintagmele „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă”, elementul comun al celor două realități diferite fiind teritoriul. Considerăm că sintagma „colectivitate locală” este adecvată realităților și spiritului statului democratic, deoarece se referă la un anumit gen de colectivități, caracterizate de faptul că au anumite interese locale proprii, deosebite de interesele și problemele altor colectivități. „Teritorialitatea”, deși nu se conține în corpul sintagmei, se prezumă expres: populația colectivităților locale este stabilită pe un anumit teritoriu determinat, teritoriul fiind unul dintre elementele definitorii ale colectivităților locale. În opinia noastră, nu este atât de important să scoatem în evidență caracteristica teritorială a colectivității locale, mai important este pentru definirea sintagmei accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincție clară între colectivitatea națională cu interesul național de cele locale, care pot avea, în afară de interesul general și anumite interese particulare, adică locale). Mai menționăm faptul că și în textul *Cartei* se operează cu sintagma „colectivitate locală”.

Alt argument în favoarea utilizării sintagmei „colectivitate locală” ar fi că prezintă o expresie adecvată fenomenului organizării teritoriale a puterii publice în general, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială”, care se referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale. Din acest punct de vedere, unitățile administrativ-teritoriale și colectivitățile locale sunt două fenomene diferite. În sens strict juridic, unitatea administrativ-teritorială reprezintă un teritoriu locuit care nu deține patrimoniu, în teritoriu existând patrimoniul statului sau un alt tip de patrimoniu, este administrată de un funcționar numit de stat. Colectivitățile locale au propriul patrimoniu, îl gestionează în nume propriu și în vederea soluționării problemelor de interes local. Problemele care țin de competența statului pot fi delegate autorităților publice locale cu transmiterea resurselor necesare pentru realizarea lor. O comunitate teritorială a locuitorilor devine colectivitate locală dacă în scopul reglementării vieții interne posedă și folosește instituții democratice, creează în baza principiului electiv organe de autoadministrare, adoptă decizii obligatorii pentru colectivitate, deține resurse materiale și financiare proprii. Acești indicatori sunt determinanți și deosebesc colectivitățile teritoriale publice de unitățile administrativ-teritoriale, în care se folosesc metode administrative de conducere.

Astfel, în scopul folosirii adecvate a sintagmelor și a eliminării ambiguității în interpretarea noțiunilor esențiale folosite în textele științifice și legislație, este logic și mai aproape de realitate utilizarea sintagmei „colectivitate locală”, având ca rezultat eliminarea neclarităților din legislație și textele de specialitate și introducând în spațiul public o notă de modernitate, mai ales în condițiile amplificării procesului de reformare a societății în scopul ralierei la standardele UE.

Colectivitățile locale se formează în limitele unor spații teritoriale sub influența anumitor factori de ordin subiectiv și obiectiv. Ele se creează nu pe calea aderării formalizate a indivizilor, ci în baza legăturilor teritoriale a oamenilor. Spre deosebire de alte comunități, colectivitatea locală se constituie și există pentru a asigura vitalitatea colectivității în ansamblu, aceasta dovedindu-se a fi logica constituirii și existenței lor: soluționarea problemelor comune. Constituirea și existența colectivităților locale este influențată de mai mulți factori, care, în mod convențional, pot fi divizați în câteva grupuri:

- factorii geografici și naturali: poziționarea geografică, dimensiunea, relieful teritoriului, condițiile climaterice, factorii naturali ș.a.;

- factorii economici: activitățile economice predominante, eficacitatea ramurilor economiei locale, formele de proprietate, capacitățile bugetului local, atractivitatea investițională, gradul de diversificare a economiei locale, potențialul de dezvoltare economică ș.a.;

- infrastructura locală: accesibilitatea obiectelor de menire socială și rețelelor de distribuție; dezvoltarea rețelei și starea căilor de comunicație;

- factorii politici: regimul reprezentativ local, componența calitativă și relațiile existente în cadrul elitei politice locale, activismul electoral al comunității locale, activitatea organizațiilor teritoriale ale partidelor politice;

- factorii istorici: geneza evoluția colectivității locale, evenimente istorice cu impact asupra dezvoltării ei, personalitățile istorice care au avut o anumită tangență cu colectivitatea, participarea colectivității la procesele istorice la diferite etape de dezvoltare;

- factorii sociali: caracteristicile demografice, migrația populației, nivelul de educație al membrilor comunității, nivelul stratificării sociale a populației, nivelul veniturilor și al consumului populației ș.a.;

- factorii culturali: existența tradițiilor, obiceiurilor, valorilor locale, existența unor modele comportamentale, existența unor tradiții privind autoorganizarea și autoadministrarea;

- factorii etnici: prezența relațiile dintre etniile conlocuitoare, gradul înalt/redus de coeziune și implicare în afacerile colectivității.³³

4.2. Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii locale

4.2.1. Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii locale. Puterea locală se realizează în limitele teritoriale ale colectivităților locale, delimitate unele de altele prin hotare clar stabilite. Gradul lor de autonomie și vitalitate depinde, într-o mare măsură, de principiile care se află la baza organizării teritoriale a puterii locale. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt rezultatul cercetărilor științifice, direcțiilor strategice ale politicilor publice și experienței istorice acumulate. Analiza principiilor organizării teritoriale a puterii locale oferă posibilitatea de a elucida esența structurii existente și de a elabora o idee generală privind similitudinile și diferențele în comparație cu alte state.

Exprimăm ideea că literatura de specialitate autohtonă tratează sumar problema principiilor organizării teritoriale a puterii locale și, de regulă, acestea sunt doar

³³ Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013, р. 47-48.

enumerate. Mai constatăm că numărul și natura principiilor de la o lucrare la alta diferă, dat fiind că în multe cazuri prevalează nu atât analiza lor obiectivă, cât poziția subiectivă a autorului. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt determinate de elementele sale esențiale: nivel, competență, formele și metodele de acțiune. Pentru ca principiile organizării teritoriale a puterii publice locale să fie transformate în exigențe care au o forță juridică obligatorie, este necesar ca ele să fie fixate în textul legii, în caz contrar acestea rămân doar sub forma unor idei și reflecții teoretice.

La identificarea principiilor organizării teritoriale a puterii locale este important ca acestea să se regăsească printre cele care constituie la moment standarde europene și care au reglementare constituțională (cum ar fi art. 6, 8, 34, 38, 39, 53, 109 și 127 din Constituția Republicii Moldova). Reglementările trebuie să decurgă din aceste principii și să le dezvolte, în caz contrar ar putea fi declarate neconstituționale sau să fie în contradicție cu actele internaționale ratificate de Republica Moldova.³⁴

În procesul organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova recomandăm luarea în considerare a următoarelor principii:

- *Principiul respectării drepturilor omului.* Respectarea drepturilor și libertăților omului este una dintre sarcinile primordiale ale puterii locale. Datorită complexității crescânde a problemelor impuse de perioada de tranziție, autoritățile publice locale sunt puse în situația de a interveni din ce în ce mai mult în aproape toate domeniile vieții sociale și de a adopta decizii care interesează un număr tot mai mare de locuitori. Intervenția autorităților publice locale în formă de acte juridice sau acțiuni conțin incidente crescânde asupra drepturilor și libertăților omului cu toate riscurile posibile de eventuale prejudicii a libertății și demnității individuale. Cert este că în aceste condiții, problematica drepturilor omului trebuie să constituie o preocupare prioritară în activitatea autorităților publice locale. Este necesar de menționat că în prezent problematica drepturilor omului nu constituie o preocupare directă a autorităților publice locale, dar prin responsabilitățile care li se atribuie de legislația în vigoare, ele pot și trebuie să contribuie la realizarea deplină a drepturilor omului. În această ordine de idei, considerăm absolut necesară familiarizarea consilierilor locali și a reprezentanților autorităților executive locale cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cu documentele internaționale și naționale din domeniu, cu practicile moderne de respectare a drepturilor omului în activitatea autorităților publice locale.

Este evident faptul că pentru a fi respectate, drepturile omului trebuie să fie cunoscute, atât de către autoritățile publice locale abilitate să le aplice, cât și de populație, care trebuie să cunoască drepturile sale și posibilitățile practice de a le realiza.

- *Principiul respectării tradițiilor istorice, naționale și locale.* Organizarea teritorială a puterii locale solicită de a lua în considerare, în mod neapărat, experiența istorică, tradițiile naționale și locale existente cât și particularitățile locale. Organizarea teritorială a puterii locale nu este doar o operațiune de ordin tehnic, ci ține de o anumită realitate geografică și istorică, culturală și socială. Chiar dacă realitatea deseori este reinterpretată de către stat, diferențierea colectivităților locale nu este numai de ordin birocratic, ci se referă și la anumite împrejurări sociale. Statutul de colectivitate locală

³⁴ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 10.

contribuie la construirea identității, asigurând reprezentarea colectivității în spațiul politico-administrativ și oferind reprezentanților dreptul de a vorbi în numele său. Colectivitatea locală reprezintă emanația unei populații, implantată într-un spațiu geografic circumscris. Beneficiind de o realitate incontestabilă de ordin sociologic și o plasare teritorială specifică, colectivitatea locală dispune de legitimitate proprie în raport cu statul: administrarea afacerilor locale se circumscrie intereselor populației colectivității respective.³⁵

- *Principiul suficienței economice și financiare.* La dimensionarea teritorială a colectivităților locale trebuie să se țină cont de resursele existente, de numărul și densitatea populației, de căile de comunicație și de perspectivele dezvoltării economice. Hotarele administrative ale colectivităților locale trebuie să se apropie la maximum sau să coincidă cu cele economice.

- *Principiul asigurării participării populației la administrarea treburilor publice locale.* Astfel, limitele teritoriale ale exercitării puterii publice locale trebuie trasate în asemenea configurație, ca populația încadrată în aceste limite să aibă interese comune cu privire la soluționarea problemelor de interes local.

- *Principiul apropierii maxime a autorităților puterii locale de locuitori,* presupune acordarea unui spectru larg de servicii calitative și accesibile, precum și satisfacerea diverselor necesități ale populației cât mai aproape de locul de trai.

- *Principiul consultării populației în problemele cu privire la organizarea teritorială a puterii publice.* Orice modificare a limitelor teritoriale ale colectivităților locale trebuie să fie realizată în funcție și în conformitate cu doleanțele și opiniile cetățenilor. Mecanismul determinării necesității modificării limitelor teritoriale ale colectivităților locale prin consultarea opiniei publice permite să se răspundă în mod adecvat la provocările economice și organizatorice ale colectivității.

- *Principiul legalității.* Pentru funcționarea eficientă a sistemului puterii publice la toate nivelurile este necesar de a asigura un cadru legislativ corespunzător. Garantarea constituțională a elementelor de bază ale sistemului organizării teritoriale a puterii publice este foarte importantă, trebuind să corespundă principiilor stipulate în articolul 109 al Constituției Republicii Moldova.

- *Principiul respectării realizărilor științei.* Orice modificare a organizării teritoriale a puterii locale trebuie să aibă o bază teoretică solidă, să constituie rezultatul unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar, mai ales, negative pe care le-ar putea provoca schimbările realizate. Eșecul reformelor din diverse domenii se datorează anume faptului că nu au fost elaborate în baza unor studii aprofundate, argumentate științific.³⁶

4.2.2. Factorii organizării teritoriale a puterii locale. Principiile enunțate *supra* asigură fundamentul teoretic al organizării teritoriale a puterii locale. Cu certitudine, este necesar de a ține cont și de anumiți factori de influență. Am constatat că nu există o dependență strictă a procesului organizării teritoriale a puterii locale față de criteriile obiective de formare a sistemelor teritoriale. Dimpotrivă, o influență asupra procesului revine configurațiilor constituite în timp. Influența hotarelor

³⁵ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: Studii de drept românesc, nr. 3-4, 1991, p. 145.

³⁶ Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 30-32.

colectivităților locale în a căror limite realizează atribuțiile sale autoritățile publice locale sunt cu atât mai stabile, cu cât funcțiile exercitate de autorități sunt mai mult evaluate și cu cât mai multe sunt resursele proprii de care dispun. Funcționarea durabilă a unor autorități publice în anumite limite teritoriale constituie un factor important în stabilirea dimensiunii colectivității locale. Atunci când are loc o dezvoltare evolutivă, treptată a societății, acest factor plasează procesele de formare a complexelor și sistemelor teritoriale în cadrul spațial conturat de hotarele administrative. Anume prin aceasta se explică stabilitatea pe termen lung a organizării teritoriale a puterii publice în statele dezvoltate.

Totuși, spre deosebire de aceste state, Republica Moldova a avut o evoluție istorică diferită, reformele din perioada sovietică i-au schimbat complet structura teritorială transformând-o, în mare măsură, într-o construcție artificială. În condițiile puterii hipercentralizate care a dominat câteva decenii, dezvoltarea locală practic a fost unilateral subordonată autorităților centrale, care distribuiau resursele financiare în baza criteriilor departamental și de ramură, fără o coordonare adecvată cu autoritățile locale. În asemenea condiții funcțiile autorităților locale practic au rămas nesolicitate. Drept urmare, în Republica Moldova condițiile și factorii obiectivi s-au constituit nu în favoarea rolului stabilizator al organizării teritoriale a puterii locale, care a avut un efect redus asupra dezvoltării și amplasării entităților economice, dar și asupra dezvoltării sociale a anumitor raioane și localități.

Sistemul organizării teritoriale a puterii locale, comparativ cu alte sisteme, este mult mai static. Această stare reprezintă o condiție necesară pentru buna funcționare a autorităților publice locale, care trebuie să aibă o arie teritorială de activitate permanentă și clar delimitată. Caracterul static al organizării teritoriale a puterii locale nu poate fi corelat cu situația responsabilităților ce țin de administrarea afacerilor publice ale colectivităților locale, care evoluează și sunt determinate de condițiile în schimbare ale dezvoltării sociale și locale. Influența factorilor socio-economici și organizaționali depinde și de legislația în vigoare, forma de guvernare, sistemul economic existent și de corelarea și delimitarea funcțiilor dintre nivelurile de realizare a puterii.

În afară de factorii socio-economici și organizaționali, asupra organizării teritoriale a puterii publice influențează și alți factori, cum ar fi cel național, istoric și politic, fiecare dintre care poate determina aspectele cele mai importante ale structurii teritoriale la anumite etape de dezvoltare a statului. După cum menționa O. Groza, organizarea spațiului constituie rezultatul a două categorii de procese: 1) procese cu caracter voluntarist, rezultate din impactul deciziilor politico-administrative și 2) procese de autoorganizare rezervată, rezultate din tendința eternă de reechilibrare a sistemelor teritoriale în raport cu disfuncționalitățile induse de factorii exogeni. Aceste categorii de procese mențin teritoriul, după cum susține plastic autorul, într-o „tectonică teritorială activă”.³⁷ Prin manifestarea de voință a statului, în conformitate cu politicile exercitate în domeniu, teritoriul este divizat în „unități administrativ-teritoriale”, puterea publică fiind dispersată pe unele niveluri. Reținem că unitatea administrativ-teritorială, după cum am mai menționat, reprezintă dimensiunea spațială a autorităților publice statale.

³⁷ Groza O. Polarizare teritorială și organizare administrativă în România. The missing link: nivelul regional. În: *Lucrările Seminarului Geografic „D. Cantemir”*, nr. 21-22, 2002, p. 338.

4.3. Cadrul teoretic privind dimensiunea teritorială a puterii locale

4.3.1. Capacitatea administrativă. Capacitatea administrativă, exprimată adesea prin ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o entitate teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor³⁸ este un indicator important în delimitarea teritoriului, dar și factor explicativ pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea social-economică a acestora. *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001*³⁹ statuează că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”. Art. 11, alin. 3 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*⁴⁰ prevede în mod expres că: a) „unitatea administrativ-teritorială” trebuie să dispună de capacitate administrativă și potrivit prevederilor alin. 2 al aceluiași articol „capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii”) și b) numărul populației „unității administrativ-teritoriale” este mai mare decât numărul minim necesar stipulat în art. 17, alin. 2 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*. După cum se vede, elementul esențial al capacității administrative este dat de volumul veniturilor proprii din suma veniturilor colectivității locale. Cu toate că este un indicator important, cred că nu ar trebui să fie unicul. V. Cornea, pornind de la ideea că activitatea autorităților publice locale depinde în mod firesc de resorturile psiho-sociologice ale colectivității teritoriale locale utilizează conceptul „capacitate administrativă” în sens de „aptitudine a instituțiilor publice de a identifica obiective clare, institui priorități precise și a le implementa eficient”. Într-o astfel de abordare aspectele tipice ale capacității administrative sunt: calitatea funcționarilor publici, gradul de diseminare a tehnologiilor informaționale în sectorul public, stilurile de interacțiune etc. Prezența unor resurse financiare și simpla contabilizare a cheltuielilor administrative nu vorbește despre calitatea realizării sarcinilor administrative.⁴¹

O metodologie a evaluării capacităților administrației publice locale a fost elaborată în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată al PNUD Moldova în anul 2010.⁴² Metodologia, în opinia autorilor, permitea în premieră evaluarea practică a capacităților APL din Republica Moldova și va putea „măsura” competitivitatea și avantajul unei organizații. Domeniile ce se pretau a fi evaluate erau următoarele:

- Datele generale privind localitatea (raionul). Tendințe principale;
- Cadrul normativ, organizatoric și funcțional;
- Competențele, responsabilitățile și atribuțiile APL;

³⁸ Secieru A. Stratulat O. Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. În: Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2006, p. 21.

³⁹ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

⁴⁰ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁴¹ Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: Prin-Caro, 2009, p. 36-37, 41, 109.

⁴² Metodologia evaluării capacităților administrației publice locale. Chișinău: PNUD Moldova, 2010. www.undp.md/.../METODOLOGIA_EVALUARII_CAPACITATILOR... (accesat la 26.07.2016).

- Calitatea procesului decizional și capacitatea managerială;
- Managementul resurselor umane;
- Capacitatea de planificare strategică și de atragere a investițiilor;
- Managementul financiar;
- Capacitatea de relaționare.

În perioada guvernului Leancă a fost elaborată o metodologie de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea. Evaluarea capacității administrative a autorităților administrației publice locale se preconiza să fie realizată pe baza următoarelor criterii:

- Capacitatea organizatorică și de planificare strategică;
- Capacitatea funcțională de realizare a competențelor din domeniile proprii de activitate și prestarea serviciilor publice;
- Capacitatea de management financiar;
- Capacitatea de management a resurselor umane;
- Capacitatea de management al proiectelor;
- Capacitatea de relaționare și asigurare a transparenței;
- Aspectul legal al activității APL.⁴³

Dar această Metodologie a rămas doar la nivel de intenție, nefiind aprobată de Guvern.

Autorii „Raportului de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale”, publicat în noiembrie 2010 menționau drept concluzie principală faptul că, colectivitățile locale din Republica Moldova „posedă capacități în general limitate, suferă de o subfinanțare cronică, de lipsa marcantă a resurselor materiale și umane specializate în domenii de mare importanță și practică, de aceea, mai ales în mediul rural, o administrare pe care o putem caracteriza ca fiind, într-o măsură covârșitoare, de subzistență autarhică, aspecte care fac ca perspectiva asigurării unei autonomii locale autentice și a descentralizării conexe să pară destul de îndepărtată”.⁴⁴

Capacitatea administrației publice locale este adesea considerată insuficientă pentru a justifica o descentralizare reală, adică transferul de competență și autoritate pentru varii domenii de la nivel central la nivel local. Pentru statele din spațiul post-sovietic capacitatea administrativă redusă a autorităților publice locale reprezintă o reală problemă, având ca efect renunțarea de către guvernele centrale la descentralizarea autorității în domeniul realizării politicilor publice. Disfuncțiile nivelelor local și regional de exercitare a puterii publice în țările care au pornit pe calea edificării societății democratice, sunt considerate ca fiind una din cauzele principale ale insuccesului realizării reformelor democratice.⁴⁵ Din aceste considerente, va fi examinată și problema identificării soluțiilor pentru consolidarea capacității administrative a autorităților locale.

⁴³ Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea. <http://descentralizare.gov.md/libview.php?l=ro&id=1224&idc=432> (accesat la 04.07.2017).

⁴⁴ Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale. Chișinău, 2010, p. 73.

⁴⁵ De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices. http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/20130404130_6060.Sobis%20final.pdf (accesat la 15.05.17).

4.3.2. Dimensiunea optimă a puterii locale. Oricare ar fi forma statului, organizarea teritorială a puterii publice locale și intermediare variază de-a lungul a două axe: nivelurile organizării teritoriale a puterii publice și dimensiunea colectivităților teritoriale locale.

Dimensiunea optimă a colectivităților locale este obiectul unor investigații internaționale intensive și de lungă durată, din perspectiva diferitelor discipline de cercetare. Economisții urbani au fost mult timp interesați de relația dintre costuri, cheltuieli și dimensiunea teritorială. În mod similar, teoreticienii științei politice încă din antichitate au formulat opinii asupra dimensiunii optime a jurisdicțiilor teritoriale. Dezbaterile au fost uneori menționate ca una dintre „consolidatori” și „poli-centriști”.⁴⁶ De secole, cercetătorii au dezbătut modul în care dimensiunea jurisdicțiilor politice afectează calitatea guvernării.

Stabilirea perimetrului de acțiune a autorităților publice și reglementarea acțiunii publice perfect adaptate pentru a gestiona, eficient și optim, în corespundere cu solicitările sociale, implică eforturi considerabile. Chiar dacă pot fi identificate modele variabile - dimensiune, populație, dimensiune economică relevantă, fonduri financiare, legitimitate democratică, administrație teritorială, omogenitate suficientă - teritoriul ideal nu există.⁴⁷ După cum menționa și K. Davey, dimensiunea optimă este greu de definit și aproape imposibil, din punct de vedere politic, de realizat.⁴⁸

Afirmația tranșantă a lui K. Davey privind imposibilitatea definirii dimensiunii optime poate fi susținută și cu opiniile lui R. Dahl și Ed. Tufte potrivit cărora o entitate teritorială are mai multe caracteristici ale dimensiunii: populația, suprafața, densitatea și altele. Tocmai aceste caracteristici devin surse ale complexității. Spre exemplu, în discuțiile privind relația dintre dimensiunea entității teritoriale și guvernare populația reprezintă un criteriu important. Însă, acesta poate fi unul ambiguu, deoarece poate include toți locuitorii, toți cetățenii, toți adulții, toți votanții sau doar votanții reali. Într-o democrație directă aspectul cel mai relevant al mărimii populației este numărul cetățenilor eligibili de a participa la viața politică a urbei – o mică parte din populația totală. Într-un sistem reprezentativ, orice alt aspect poate fi relevant pentru anumite scopuri. Ocazional, dimensiunea se referă și la densitatea populației. Densitatea are un efect secundar asupra acțiunilor locale privind drumurile, sănătatea publică. Efectul acțiunilor publice este mai pronunțat în țările cu o densitate mai mare a populației. O altă dimensiune relevantă a mărimii este distribuția populației. Dimensiunea poate fi examinată și din punct de vedere socioeconomic. Aceiași R. Dahl și Ed. Tufte au constatat că nivelul de dezvoltare socioeconomică nu depinde de numărul total al populației și e slab legată de suprafața totală și densitatea medie.⁴⁹

De asemeni, stabilirea dimensiunii teritoriale ale colectivităților locale este o problemă foarte sensibilă pentru populație, funcționarii publici, formațiunile politice, dar și pentru companiile private. Fiind prin definiție o sarcină foarte complicată, pentru a o soluționa corect e necesar de a lua în considerare cerințele, opțiunile și doleanțele,

⁴⁶ Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, Autumn, 2014, p. 373-374.

⁴⁷ Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1 (no 121-122), 2007, p. 79.

⁴⁸ Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat 21.05.2016).

⁴⁹ Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 17-19.

uneori incompatibile, ale tuturor părților, precum și stabilirea de criterii rezonabile și echitabile.

Pornind de la definiția autonomiei locale conținută în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale*, guvernele reformatoare din țările postsovietice care au ratificat-o trebuie să rezolve o situație: să decidă asupra dimensiunii optime care ar asigura posibilitatea autorităților puterii locale de a administra treburile publice și a satisface interesele generale ale locuitorilor.

Organizarea teritorială rațională a puterii publice locale are o importanță deosebită pentru existența decentă a colectivităților locale, deoarece dimensiunea lor teritorială determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor atribuite autorităților publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală; e) modalitățile de livrare și calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor la nivel local.⁵⁰ Dimensiunea teritorială judicioasă a colectivităților locale asigură condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora. Dimensiunea teritorială are, de asemenea, un impact asupra accesului cetățenilor la autoritățile publice locale și asupra responsabilității autorităților față de populația locală.

După cum afirma istoricul și juristul A. Boldur, „unitățile teritorial-administrative nu trebuie să fie prea mari ca suprafață, deoarece, în acest caz autoritatea se află prea îndepărtată de populație. Dar, în același timp, ea nu poate fi nici prea mică deoarece numărul mare de aceste unități administrative de proporții mici ar solicita cheltuieli exagerate pentru întreținerea lor”.⁵¹

Într-o accepțiune politologică dimensiunea colectivității teritoriale locale include în primul rând componenta demografică, adică numărul locuitorilor săi.

Problemă dimensiunii colectivității teritoriale a fost examinată de gânditorii antici în ideea de a găsi un mecanism statal ideal. Platon și Aristotel au preferat entități destul de mari pentru a fi autosuficiente, dar și suficient de mici pentru a se asigura că cetățenii își cunosc personalitățile.⁵² Platon sugera că orașul ideal ar trebui să aibă o mărime suficientă pentru livrarea tuturor funcțiilor importante, dar în același timp suficient de mică pentru a proteja unitatea orașului. El a ajuns la concluzia că numărul ideal ar fi de 5.040 de bărbați adulți liberi, excluzând femeile, minorii, străinii și sclavii.⁵³ Aristotel a avut o abordare mai precaută: între 500 și 1.000 de gospodării. Considerații și idei despre problema examinată pot fi găsite și mai târziu la gânditorii renașcentini și utopiști sociali ai secolului al XIX-lea. Ch. Fourier, de exemplu, a sugerat în 1829 organizarea în „falanstere” (comune) ce constau din 1.620 sau mai bine 2.000 de persoane (locuitori).⁵⁴ Abordarea lor se baza numai pe populație, mai precis

⁵⁰ Cornea S. Regimul juridic al delimitării teritoriilor colectivităților locale. În: *Administrarea publică*, nr. 4, 2006, p. 23.

⁵¹ Boldur A. *Istoria Basarabiei*. București: V.Frunză, 1992, p. 342.

⁵² Dahl R., Tufte Ed. Op. cit., p. 4-5.

⁵³ Ibidem, p. 17.

⁵⁴ Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local

pe familii. Gânditorii au invocat orașe în care, de exemplu, au trăit 5.000 de familii sau numărul cetățenilor a variat de la 1.600 la 1.800.⁵⁵

Mai târziu, R. Dahl și Ed. Tufte au fost mult mai ezitanți.⁵⁶ La întrebarea privind dimensiunea colectivității locale R. Dahl a propus varianta care ar permite participarea reală a cetățenilor la procesul decizional prin participare directă, asemeni polisurilor grecești. Evaluând experiența democrației ateniene, a ajuns la concluzia că efectul participării directe este posibil în colectivitățile locale cu un număr de 40-50 mii de locuitori, deoarece până la această dimensiune sunt posibile omogenitatea status-ului politic și a intereselor locuitorilor, a comunicării și conștientizării intereselor comune, convocarea adunărilor generale ale locuitorilor în calitatea lor de titulari ai puterii publice locale. Vorbind despre dimensiunea optima a orașelor americane R. Dahl considera că aceasta ar trebui să fie între 50 și 200 de mii.⁵⁷

În Olanda, s-a constatat că dimensiunea municipiilor are o implicație considerabilă în ceea ce privește capacitățile administrative privind anumite servicii cum ar fi securitatea socială, ordinea publică și siguranța. Cu toate acestea, are o importanță mică în ceea ce privește alte servicii, cum ar fi lucrările publice. Destul de puține țări (Italia, Norvegia, Danemarca) au ajuns la concluzia că o populație de 5.000 este dimensiunea minimă pentru o administrație publică locală eficientă. Studiile efectuate în Olanda și Suedia arată un prag mai mare al populației - de aproximativ 8.000.⁵⁸

Concluziile unui raport al Băncii Mondiale, realizat în România, în anul 1993, pe baza unui studiu multisectorial, cât și experiența practică din statele cu administrație eficientă, au dus la concluzia că dimensiunile optime ale unei localități rurale, cum este comuna, pornesc de la 4-5 mii de locuitori în sus.⁵⁹

V. Dolganiuc, fost vicepremier în Guvernul Sturza consideră „ca o comună să fie eficientă și să se poată întreține, să fie la autogestiune și să aibă și această independență financiară ..., atunci într-o comună trebuie să fie 10-12 mii de locuitori”.⁶⁰

Deși frecvent discutată în literatura de specialitate, pentru problema organizării teritoriale optime încă nu s-au formulat concluzii univoce. M. Keating susține că discuția privind dimensiunea optimă a administrației locale se concentrează, de obicei, pe patru dimensiuni:

- Eficiența economică - care nivel poate produce cele mai multe servicii la cel mai mic preț;

Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 6.

⁵⁵ Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th Int. Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 173.

⁵⁶ Dahl R.A., Tufte E.R. Op.cit.

⁵⁷ Dahl R. The City in the Future of Democracy. In: The American Political Science Review, Vol. 61, No. 4, 1967, p. 957, 960, 965.

⁵⁸ Swianiewicz P. Op.cit., p.16.

⁵⁹ Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 44.

⁶⁰ Reforma teritorial-administrativă se impune iminent în R. Moldova. <http://www.europalibera.org/content/article/24701700.html> (accesat la 11.10.2016).

- Democrația - ce structuri pot asigura cel mai bine controlul cetățenilor asupra guvernării și responsabilitatea corespunzătoare;
- Distribuția - care structuri pot realiza cea mai echitabilă distribuție a serviciilor și a sarcinilor fiscale;
- Dezvoltarea - care structuri sunt cel mai bine echipate pentru a promova creșterea economică?⁶¹

Conform teoremei descentralizării elaborată de W.E. Oates,⁶² colectivitățile locale mai mici sunt mai în măsură să adapteze bunurile publice locale la preferințele și costurile locale. Cu cât eterogenitatea este mai mare, cu atât este mai mare câștigul obținut în urma descentralizării. Cu toate acestea, obținerea economiilor de scară necesită dimensiuni suficient de mari.⁶³

Dimensiunile mai mari oferă economii de scară (deși acestea se pot diminua la nivelul de peste 100.000 de locuitori) și zone de captare pentru două tipuri de servicii: de bază și specializate. Autoritățile mici nu au economii de scară, au mai mari cheltuieli generale pe cap de locuitor și devin dependente de nivelurile superioare, recurg la cooperarea intercomunală sau o formă de contractare pentru servicii mai specializate. Dovezile empirice sugerează că sub pragul de aproximativ 5.000 au loc pierderi semnificative de eficiență. Pe de altă parte ceilalți indicatori, cum ar fi alegerile și sondajele de satisfacție sugerează că participarea cetățenească este inversă cu mărirea populației (nu și în cele mai mici sate, în care pot fi dictaturi meschine). Societatea civilă, însă poate avea un control mai puternic asupra managementului administrației locale în orașele mai mari.⁶⁴

Dimensiunea colectivității locale determină calitatea serviciilor municipale. Entitățile de proporții mari pot oferi, într-o măsură mai mare, servicii ce corespund standardelor minime de calitate. În același timp, în entitățile mai mici e mai ușor de luat în considerație preferințele locale specifice ale locuitorilor, asigurând astfel raportul dintre preț și calitatea serviciilor.

Există mai multe studii care sugerează că colectivităților locale sub 3-5 mii de locuitori nu li se pot acorda responsabilități semnificative din sectorul public, iar o asemenea fragmentare va face dificilă și costisitoare descentralizarea funcțională.⁶⁵

Este interesant conceptul „masei critice” elaborat de R. Prud'homme, și care susține ideea că cele mai multe discuții referitor la descentralizare ignoră geografia:

⁶¹ Apud Swianiewicz P. Op.cit., p. 8.

⁶² A se vedea: Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

⁶³ Allers M., Geertsema B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. (SOM Research Reports; Vol. 14019-EEF). Groningen: University of Groningen, SOM research school, 2014, p. 2.

⁶⁴ Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat la 21.05.2016).

⁶⁵ Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009; Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, 2010, p.1-23; Brix R. Fragmented Settlement Structure as a Barrier in Providing Good Local Governance Services: The Case of Slovakia. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. Edited and reviewed by Polonca Kovač. Bratislava: NISPAcee Press, 2014, p. 85; Cozmâncă O., Preda M. Legea administrației publice locale. București: Lumina Lex, 1996, p. 24; Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. Политические исследования, № 1, 1998, с. 55.

„Descentralizarea în India este discutată cu aceleași concepte și cuvinte ca și descentralizarea în Tunisia; și descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Aceasta este, desigur, absurd”. În descentralizarea diferențiată din punct de vedere geografic, conceptul cheie este masa critică. Pentru ca unitățile descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale descentralizării, acestea trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile. Această eficiență poate fi sporită prin formarea personalului și consolidarea instituțională, dar descentralizarea impozitelor și chiar cheltuielilor pentru autoritățile locale mici și slabe este puțin probabil să fie cu succes.⁶⁶

În general, dacă luăm în considerare tonul dominant al dezbatelor privind stabilirea dimensiunii teritoriale ale colectivităților locale, se conturează două tendințe: „Teoria reformei”, care optează pentru consolidarea teritorială subliniază în primul rând rolul economiei de scară și capacitatea de a livra un spectru mai larg de funcții publice locale. Pe de altă parte - „Teoria alegerii publice”, care promovează fragmentarea teritorială se referă la concurența între jurisdicțiile locale („votarea cu picioarele”) și argumente ce susțin promovarea democrației locale.⁶⁷

4.3.3. Dilemele organizării teritoriale a puterii locale. Identificarea dimensiunii optime a autorităților publice locale este una dintre problemele cele mai persistente în gândirea politică și administrativă, implicând și o dilemă esențială: este posibil să existe un compromis între preocupările fundamentale democratice și cele economice? Unii cercetători și politicieni au văzut virtuțile democratice considerabile în jurisdicții mici. Ei susțin că micimea facilitează cetățenilor participarea în politică, sporește încrederea în propria lor competență, și produce consens civic. Aceasta face politica mai puțin abstractă și face politicienii mai receptivi la opiniile cetățenilor. Se extinde controlul asupra autorităților, este promovată și crește responsabilitatea politică. Cu toate acestea, există și argumente democratice importante împotriva jurisdicțiilor mici. În jurisdicții mari, există o mai mare diversitate în credințe și valori, iar politica devine mai competitivă și profesionalizată. Entitățile mari au o capacitate mai mare a sistemului și pot furniza o gamă mai largă de servicii publice. Ele sunt mai puțin vulnerabile la influența mediului de afaceri local și a mass-media, au o acoperire mai serioasă a politicilor locale. Ele au, de asemenea, un nivel mai înalt al activității organizatorice și, astfel, mai multe grupuri comunitare, organizații de interese și organizații locale ale partidelor politice.

Așadar, cerința privind eficiența implică o colectivitate de dimensiuni mai mari. În același timp, colectivitățile locale mai mici ar fi mai bune pentru a corespunde cerințelor privind democrația locală și capacitatea de reacție a locuitorilor locali. În afară de această dilemă, potrivit lui St. Ivanišević, mai există câteva dileme importante privind dimensiunea teritorială optimă:

- Alegerea între autorități locale multifuncționale și autorități locale monofuncționale. Întrebarea este dacă există anumite servicii importante și specifice

⁶⁶ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 214-215.

⁶⁷ Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/ consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p.357; Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms– European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 379.

care merită și ar trebui să aibă propria lor structură teritorială, independentă de structura generală a unităților locale sau pot fi încorporate în unitățile multifuncționale. Marea majoritate a țărilor europene și-au făcut alegerea cu mult timp în urmă, în favoarea guvernelor multifuncționale.

- Gradul diferit de urbanizare și dimensiunea diferită a așezărilor. Există probleme speciale de guvernare și gestionare a orașelor și a orașelor mari; a colectivităților locale mari și a celor mici; a zonelor cu densitate demografică scăzută; a capitalelor, care pot depăși restul unei țări și pot provoca probleme suplimentare pentru structura așezărilor, dezvoltarea economică, demografia etc.

Principala întrebare este în ce măsură ar trebui recunoscută, în termeni legali, natura specifică a diferitelor așezări și zone din aceeași țară și care ar trebui să fie principala orientare - spre un singur tip de municipalități (același statut pentru toate guvernele) sau spre mai multe tipuri de statut reglementat legal (structura monotipică versus structura politică) .

- A treia întrebare se referă la dimensiunea optimă a colectivităților locale, dacă ea există. Există diferențe mari în ceea ce privește dimensiunea colectivităților locale în viața reală. În primul rând, dimensiunea antrenează economiile de scară, care sunt destul de problematice, mai ales în cadrul guvernelor multifuncționale - este bine cunoscut că diferitele servicii locale au dimensiuni optime diferite. De asemenea, funcțiile guvernelor locale nu au fost aceleași în timpul istoriei, iar complexitatea lor tehnologică și costurile lor s-au schimbat considerabil. Există și ale probleme în strânsă corelația cu dimensiunea, cum ar fi corupția.⁶⁸

Referitor la relația dintre dimensiune și furnizarea de servicii, tonul dominant al literaturii academice internaționale poate fi rezumat în următoarele concluzii:

- guvernele locale mai mari au de obicei o capacitate mai mare de a oferi o gamă largă de servicii. În consecință, consolidarea teritorială favorizează descentralizarea funcțională;

- economia de scară poate fi găsită nu numai în industrie, ci și în furnizarea mai multor servicii publice (dovezile cele mai frecvente se referă la cheltuielile administrative). Prin urmare, o colectivitate teritorială mai mare permite furnizarea de servicii mai ieftine;

- în sistemele consolidate teritorial este mai ușor să se reducă „efectul plimbării libere” în furnizarea serviciilor (situația în care cetățenii / contribuabili din alte jurisdicții locale beneficiază de servicii produse într-o localitate). Evident, amploarea „călătoriei libere” depinde și de domeniul serviciilor furnizate la nivel local, astfel că, consolidarea teritorială permite mai multe funcții alocate la nivel local;

- discuțiile privind impactul dimensiunii asupra eficienței furnizării serviciilor locale sunt mai dificile și adesea controversate. Există o problemă metodologică de bază privind măsurarea rezultatelor producției de servicii și, cu siguranță, nu există o metodă obiectivă de măsurare a beneficiilor obținute din acestea. În practică, multe cercetări adoptă o metodă simplificată care măsoară doar costurile și urmează ipoteza că nivelul de prestare a serviciilor este invariabil.⁶⁹

⁶⁸ Apud Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statutes of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1176-1178.

⁶⁹ Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms – European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 380.

Relația dintre dimensiune și democrația locală este și mai complexă. B. Denters și colaboratorii inspirați de celebrul roman a lui Jonathan Swift *Călătoriile lui Gulliver* (1726) au înaintat trei ipoteze: argumentul lui Lilliput, argumentul lui Brobdingnag și ipoteza contextului social.⁷⁰

Argumentul lui Lilliput sugerează că, în entitățile mici contactele dintre cetățeni și politicienii locali, precum și birocrați, sunt mai apropiate. Încrederea socială se bazează pe legături puternice personale, declinul comunității și încrederea socială care rezultă din dimensiunile în creștere se va reflecta în declinul încrederii politice. Această încredere de nivel înalt ar trebui să se reflecte ulterior în atitudinile generale pozitive față de oficialii aleși în unitățile mici. În comunitățile mici există, de asemenea, un stimulent mai mare pentru participarea cetățenilor, deoarece votul unui singur individ „are mai multă greutate”. Acest argument rațional este în plus consolidat de un argument socio-psihologic, potrivit căruia oamenii sunt mai predispuși să dezvolte un sentiment mai puternic de identificare comunitar și local în localitățile mai mici, mai omogene. Acesta, la rândul său, va intensifica interesul pentru treburile locale și va stimula implicarea politică. Din modelul „votării cu picioarele” se poate trage concluzia că, în comunitățile mai mici, datorită omogenității lor, este mai ușor să se reducă decalajul dintre politicile implementate și preferințele individuale.

Al doilea grup de argumente (argumentul lui Brobdingnag) presupune doar contrariul, adică, există posibilitatea ca creșterea populației colectivităților locale să aibă efecte pozitive asupra calității democrației locale. Deoarece guvernele locale mari pot oferi mai multe funcții, acestea conduc la un interes mai mare și la o participare mai mare în politica locală. O listă mai largă de funcții atribuite, de asemenea, contribuie la atragerea candidaților „de o calitate mai bună” în consiliile locale. Acest argument mai este susținut și de faptul că puterea și prestigiul asociat cu funcțiile în circumscripțiile mai mari sunt mai mari. Consolidarea teritorială oferă și mai mult spațiu pentru grupurile de interese organizate, reprezentând o societate pluralistă, ceea ce ajută la evitarea dominației unei elite locale restrânse. În comunitățile mari este mai ușor să se evite nepotismul sau alte forme de clientelism politic.

Cu toate că, aceste două căi de argumentare sunt foarte diferite în ipotezele lor despre efectele democratice ale dimensiunii, ambele presupun că dimensiunea populației autorităților administrației publice locale are un impact causal direct sau indirect asupra atitudinii și comportamentului politic democratic.

A treia cale de argumentare presupune că nu există posibilitatea ca dimensiunea populației să aibă vreun efect asupra calității democrației locale, fie pozitiv sau negativ. Altfel spus, nu contează mărimea însăși, ci contextul social, care este adesea diferit în entitățile de diferite mărimi. Această posibilitate este una care apare din cauza că dimensiunea populației poate covaria cu componența socio-demografică predominantă a persoanelor care trăiesc în diferite municipalități (de exemplu, în ceea ce privește nivelul de educație). În aceste condiții, asocierea dimensiunii populației cu dimensiunile democrației locale poate fi exclusiv rezultatul diferențelor în caracteristicile socio-demografice ale rezidenților locali.

4.3.4. Ipoteze privind dimensiunea teritorială a puterii locale. În literatura de specialitate au fost înaintate și argumentate două ipoteze esențiale privind dimensiunea optimă a puterii locale: ipoteza economiilor de scară și ipoteza Tiebout.

⁷⁰ Denters B. et. al. *Size and Local Democracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014, p. 313.

A. Ipoteza economiilor de scară. Dimensiunea teritorială a colectivității locale are o influență directă asupra unui complex întreg de factori ce contribuie la eficiență și la calitatea serviciilor publice locale. În acest context este important de a elucida rolul economiei de scară ca factor determinant al eficienței serviciilor publice locale prestate locuitorilor.

Economia de scară se referă la o scădere a costului mediu pe măsura creșterii cantității de producție și este des invocată pentru consolidarea administrației locale. Economia de scară, în viziunea lui P. Krugman, laureat al Premiului Nobel pentru economie în anul 2008, este un principiu economic potrivit căruia costul mediu al unui produs scade pe măsura creșterii numărului de unități fabricate/vândute - rezultat al unei mai judicioase repartizări a costurilor fixe și al avantajelor producției de serie. Acest principiu explică avantajul unor regiuni cu populație mai mare în fața zonelor mai slab populate, deși identice în toate celelalte aspecte care contează din punct de vedere economic.⁷¹

Ipoteza privind economia de scară ar sugera o relație inversă între scara producției și costurile pe unitate. Până la un moment dat, pe măsură ce producția crește, o mai mare specializare ar trebui să sporească productivitatea, ducând la randamente sporite. În contextul dimensiunii optime a municipalităților, economia de scară se referă, de obicei, la o scădere a costului pe persoană pentru o anumită sumă de servicii, pe măsură ce populația deservită crește. Costurile fixe asociate cu administrația locală pot fi, de asemenea, împărțite pe unități de producție mai mari. Acest lucru ar trebui să însemne că autoritățile locale mai mari, care deservește un număr mai mare de persoane, au ca rezultat costuri reduse pe cap de locuitor pentru serviciile locale. Astfel, cu cât este mai mare colectivitatea locală, cu atât mai mic va fi costul pe cap de locuitor al prestării serviciilor.

Economiile de scară depind de natura tehnologică a procesului de producție. În special, dacă costurile fixe ridicate coexistă cu costuri variabile scăzute sau constante, atunci ne putem aștepta la economii de scară importante.⁷²

Unitățile mai mari din administrația locală pot prezenta, de asemenea, o serie de avantaje nefinanciare față de unitățile de dimensiuni mai mici - de exemplu, pentru a permite angajarea unui personal mai înalt calificat și mai specializat și pentru furnizarea unei game de facilități și servicii specializate.⁷³ Economiile de costuri se pot acumula, de asemenea, din eliminarea duplicării administrative și a puterii de cumpărare mai mari a organizațiilor mai mari.

B. Dollery și L. Crase consideră că în materie de consolidare a administrației locale esențial ar trebui să fie conceptul de *beneficiu regional*, deoarece aproape toate bunurile publice au zone limitate în care conferă beneficii cetățenilor. Dacă beneficiul regional este limitat spațial, atunci beneficiile unui anumit bun public vor fi limitate la rezidenții din zonă. Unele bunuri publice sunt de așa natură încât incidența beneficiilor lor este la nivel național (de exemplu, apărarea națională, cercetarea medicală etc.), în

⁷¹ Premiul Nobel pentru economie 2008. <http://www.scientia.ro/premiul-nobel/204-premiul-nobel-pt-economie-2008.html> (accesat la 02.10.2016).

⁷² Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004, p. 9.

⁷³ Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, Autumn, 2014, p. 374-375.

timp ce altele sunt limitate din punct de vedere geografic (de exemplu brigăzile locale de pompieri, iluminatul stradal etc.). În consecință, membrii grupului care împărtășesc beneficiile unor bunuri publice sunt limitați la rezidenții unei anumite regiuni spațiale.⁷⁴

Dezavantajele și limitele economiilor de scară. Susținătorii amalgamării, care se bazează pe economia de scară, adesea ignoră faptul că teoria economică recunoaște, de asemenea, dezavantajele de scară și limitele economiilor de scară. Odată cu creșterea producției, provocările, complexitatea și costurile de gestionare a proceselor de producție pot deveni mai mari decât câștigurile obținute din creșterea veniturilor.⁷⁵

R. Bish în publicațiile sale menționează faptul că de rând cu economia de scară pentru multe municipalități este caracteristic un proces invers – creșterea cheltuielilor odată cu creșterea volumului (diseconomies of scales). S-a constatat că economia de scară e caracteristică pentru serviciile care necesită investiții mari de capital, ușor măsurabile și sunt oferite neregulat. În cazul serviciilor care necesită un volum mare de muncă, greu de măsurat și prestate regulat în mai mare măsură le este specific lipsa de economii și chiar pierderi la mărirea volumului.⁷⁶ Unele studii efectuate în SUA și Canada demonstrează că cele mai mici cheltuieli calculate la un locuitor sunt caracteristice municipalităților cu populația de la 2.500 până la 5.000 locuitori. Cheltuielile se majorează atât în cazurile când numărul populației e mai mic decât cele indicate, cât și în cazul depășirii limitei de 5.000 locuitori.⁷⁷ După alte calcule, 80 % din activitățile autorităților locale nu dispun de economii de scară, în afară de municipalitățile cu o populație de la 10.000 până la 20.000. Alte 20 %, care dețin economii de scară, sunt servicii specializate cum ar fi investigarea crimelor sau deservirea tehnică a semafoarelor, care sunt necesare cu o frecvență redusă. Doar foarte puține au facilități de capital de mari dimensiuni, cum ar fi decantoarele, gropile de gunoi, centrele de recreere, sau stațiile de epurare a apelor uzate, în cazul în care economiile de scară provin din răspândirea avantajelor unei investiții de capital pentru o populație mare. Restul au loc deoarece unele servicii specializate sunt necesare pentru municipalități mici doar rareori.⁷⁸

Literatura de specialitate atrage atenția asupra faptului că studiile dedicate economiilor de scară nu reflectă multe dintre caracteristicile care pot afecta în mod semnificativ aplicarea principiilor democratice și eficiența serviciilor publice, cum ar fi: caracteristicile populației, efectul caracterului utilizării terenurilor, caracteristicile naturale, vârsta locuitorilor, infrastructura, accentul pus asupra impozitului pe proprietate.⁷⁹

M. Allers și B. Geertsema insistă asupra faptului că economiile de scară se aplică unităților de producție, nu neapărat unităților organizaționale. De exemplu,

⁷⁴ Dollery B., Crase L. Op. cit., p. 8.

⁷⁵ Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. Op. cit., p. 374-375.

⁷⁶ Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty First. In: C.D. Howe Institute Commentary, 2001, No. 150, March, p. 11.

⁷⁷ Bish R. Local Government Service Production in the Capital Region. A paper prepared for Local Government Institute, Victoria, Aprilie, 1999, p. 9.

⁷⁸ Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty First. In: C.D. Howe Institute Commentary, 2001, No. 150 March, p. 14.

⁷⁹ Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17. 01. 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 174.

multe autorități locale sunt responsabile pentru colectarea deșeurilor, însă acestea contractează firme sau organizații intercomunale. Într-un astfel de caz, municipiile care fac fuziune nu vor majora scara de producție și economiile de scară nu vor avea loc. Economii de scară sunt cel mai probabil în administrație, deoarece numărul administratorilor și al membrilor consiliului nu crește proporțional cu mărirea populației. Creșterea numărului de organizații care operează în cadrul economiilor de scară poate duce la cheltuieli mai mici, niveluri mai înalte ale serviciilor (creșterea calității sau cantității) sau ambele. În cazul în care serviciile publice devin mai ieftine, nivelul de serviciu optim crește (efectul de substituție). În plus, birocrații ar putea fi reticente în reducerea cheltuielilor, de exemplu, ca urmare a comportamentului de maximizare a bugetului. Pe de altă parte, o reducere a cheltuielilor poate fi rezultatul deteriorării serviciilor publice. Astfel, studierea nivelurilor de cheltuieli în mod singular este insuficientă pentru a determina dacă amalgamarea are succes.⁸⁰

Particularitatea serviciilor municipale mai constă și în aceea că unul și același serviciu, în diverse tipuri de activități, are efecte diferite în urma aplicării economiei de scară. Cel mai evident exemplu este serviciul de salubritate: colectarea gunoierului menajer nu numai că nu oferă economie de scară, dar chiar poate genera pierderi la mărirea volumului activității. În schimb la utilizarea deșeurilor menajere solide economia de scară este substanțială.

Impactul economiilor de scară variază și în dependență de nivelul autorităților puterii publice la care se realizează. Potrivit rezultatelor cercetărilor efectuate în Polonia de către P. Swianiewicz și J. Lukomska efectul economiei de scară se manifestă mai bine la nivelul județelor. Efectele negative identificate urmare a fragmentării și a dimensiunilor mici a județelor în general conduce la ideea că, consolidarea produce efecte mai palpabile la nivelul intermediar.⁸¹

Este evident faptul că lipsa economiei de scară nu este unicul factor ce determină majorarea cheltuielilor odată cu mărirea dimensiunilor autorităților locale. Trebuie de avut în vedere și faptul că, colectivitățile locale mari oferă un spectru mai mare de servicii și nu numai locuitorilor săi, dar și celor veniți. Se deosebește esențial și calitatea serviciilor oferite. Acești factori îngreunează studierea impactului economiei de scară, fapt întâlnit la analiza problemei date în țările postcomuniste din Europa Centrală și de Est. S-a constatat faptul că în multe cazuri cheltuielile pentru prestarea serviciilor erau mai mici, datorită faptului că și calitatea serviciilor acordate și nivelul de organizare erau mai joase, datorate potențialului redus al municipalităților mici.⁸²

Referitor la costurile serviciilor livrate și eficiența lor, diverse analize empirice duc la o varietate de concluzii. Mai multe analize teoretice subliniază faptul că dimensiunea optimă poate fi diferită pentru diverse servicii. Prin urmare, dimensiunea optimă depinde de alocarea funcțiilor în administrațiile publice locale.

Este extrem de dificil de măsurat rezultatul anumitor servicii și cu siguranță, nu există metode obiective pentru a măsura beneficiile pentru populația locală care decurg din acestea. În practică, mulți cercetători ai fenomenului adoptă o metodă simplificată,

⁸⁰ Allers M., Geertsema B. Op. cit., p. 5.

⁸¹ Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/ consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 363.

⁸² Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. Москва: ИЭПП, 2005, с. 15-16.

măsurând doar partea costurilor ca urmare a unei ipoteze discrete că nivelul furnizării serviciilor este invariant. Multe cercetări au demonstrat că dimensiunea mai mare crește capacitatea administrației locale pentru a promova dezvoltarea economică. Totuși, această constatare pare să fie discutabilă. Un studiu realizat în Olanda a demonstrat că dimensiunea autorității locale este cu mult mai puțin importantă pentru diverse dimensiuni ale calității guvernării, decât este presupusă în general.⁸³

B. Ipoteza Tiebout. Un cadru teoretic alternativ este cel prezentat de Charles Tiebout în 1956, numit adesea „ipoteza Tiebout”. Presupunând un sistem local de impozitare / taxare funcțional și mobilitatea locuitorilor și a întreprinderilor, „consumatorii-alegători” vor putea alege în care zonă de autoritate locală să locuiască în funcție de preferințele lor personale, cântărind valoarea serviciilor locale și a costurilor impozitelor și taxelor locale. În acest model, adesea asociat cu economia alegerii publice, se sugerează că sunt preferate sistemele mult mai fragmentate ale autorităților locale mai mici față de autoritățile locale monopoliste mai mari. În esență, oamenii și întreprinderile „votează cu picioarele” și, dacă este necesar, se deplasează în alte circumscripții ale autorităților locale cu pachete de servicii mai atractive și care reflectă preferințele lor - reducerea numărului de autorități locale prin crearea de autorități locale mai mari pot închide astfel de opțiuni și pot crea situații de monopol. În acest sens, un număr mic de autorități locale mai mari creează un mediu monopolist, în timp ce sistemele mai fragmentate, cu un număr mai mare de autorități locale mici, creează un mediu mai competitiv. În situațiile cu mai multe autorități locale mai mici, acestea trebuie să concureze între ele pentru a atrage atât rezidenții, cât și investițiile private, motiv pentru care se vor oferi servicii optime pentru cele mai mici costuri (și, prin urmare, impozite și taxe mai mici), responsabilitatea și creșterea satisfacției cetățenilor.⁸⁴

O complicație suplimentară în dezbateră privind mărimea și eficiența rezultă din faptul că, spre deosebire de majoritatea organizațiilor publice și chiar private, autoritățile locale sunt organisme multifuncționale care oferă diverse servicii. Acest lucru este important în măsura în care economiile de scară se referă de obicei la natura proceselor de producție. Astfel, dimensiunea optimă a organizațiilor de livrare variază în funcție de serviciu, fiecare având propriile caracteristici de producție. Chiar și în zonele de servicii există de obicei activități multiple. Deoarece activitățile diferite pot avea diferite caracteristici de scară, nici o autoritate unică (mare sau mică) nu va avea dimensiunea optimă pentru a produce toate acestea în mod eficient. La fel, orice câștiguri potențiale de scară trebuie să fie echilibrate cu costurile crescute de furnizare a serviciului într-o zonă amalgamată mai largă, iar aceste costuri pot varia considerabil în funcție de factorii de mediu cum ar fi suprafața terenului sau densitatea populației. Efectul acestei realități este că „... amalgamarea în unele locuri și pentru anumite servicii duce la costuri mai mici și în alte locuri și pentru alte servicii nu. Acest lucru face ca generalizarea rezultatelor să fie foarte dificilă”.⁸⁵

⁸³ Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 16-17.

⁸⁴ Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, 1956, p. 416-424.

⁸⁵ Fox W., Gurley T. Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Policy Research

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Explicați sensul paradigmei organizării teritoriale a puterii publice.
2. Comparați noțiunile „Colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă”.
3. Care sunt principiile organizării teritoriale a puterii locale?
4. Identificați factorii care influențează organizarea teritorială a puterii locale.
5. În ce constă capacitatea administrativă?
6. Care este dimensiunea optimă a puterii locale?
7. Numiți dilemele organizării teritoriale a puterii locale
8. Ce ipoteze privind dimensiunea teritorială a puterii locale cunoașteți?

Bibliografie:

1. Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010. 328 p.
2. Cornea S. Dimensiunea teritorială a puterii locale: identificarea unei paradigme de investigare. În: Conferința științifică internațională „Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației”, 7 iunie 2018, Vol. I. Cahul: US Cahul, 2018, p. 7-16.
3. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 22-50.
4. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 54-76
5. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: Administrarea publică, nr.4, 2016, p.22-30.
6. Cornea S. Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii publice. În: Conferința științifică internațională „Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației”, 7 iunie 2017, Vol. I. Cahul: USC, 2017, p. 7-11.
7. Cornea S. The territorial organization of public power: the shaping of an academic field. In: Cross-Border Journal of International Studies, 2016, nr.1, p.39-48.
8. Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009. 225 p.
9. Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.
10. Flonta M. Thomas Kuhn și reorientarea istorică în filozofia științei. În: Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 5-49.
11. Guba E.G. The Alternative Paradigm Dialog. In: The Paradigm dialog / Egon G. Guba, editor. Newbury Park: Sage Publications, Inc., 1990, p. 18-26.
12. Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008.
13. Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 1-30.
14. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, 1956, p. 416-424.

15. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография /отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 656 p.
16. Корня С. Последствия советской модели территориальной организации местной власти в Республике Молдова: до каких пор? In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 5, No 1, 2015, p. 264-273.
17. Котенко В.П. Парадигма как методология научной деятельности // Библиосфера, 2006, №3, p. 21-25.
18. Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 1, с. 21-24.

Anexa 1

Sursele numelor colectivităților locale din Republica Moldova:

- a) Relief, condiții naturale (Bălți, Bulhac, Văleni, Vâlcele, Poiana, Câmpul Drept, Izvoare);
- b) Fortificații militare și locuri întărite (Palanca, Parcani, Tabăra);
- c) Locul unor așezări izolate, construcții, locuințe, adăposturi în câmp (Bordeie, Văraia, Chilioara, Coșara, Crama, Odaia, Prisaca, Ratuș, Sățuc);
- d) Antroponime (Cele mai vechi provin de la numele conducătorilor de obști, iar ulterior, de la numele primilor locuitori sau proprietari: Ostăpceni, Procopinți, Bubueci, Bălăsinești, Vărzărești);
- e) Personalități istorice (Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza);
- f) Starea socială, fiscală administrativă sau juridică a membrilor societății (Mazăleasca, Răzeșia, Țărăncuța);
- g) Funcții din ierarhia administrativă a statului medieval (Visterniceni, Vorniceni, Păhărnicieni);
- h) Servicii și obligațiuni militare ale locuitorilor (Volontirovca, Vânători, Lipcani, Semen);
- i) Meserii sau meșteșuguri ale locuitorilor (Cărbunari, Obădari, Rotari, Sobari);
- j) Faună (Albina, Bobocica, Cucoara, Gîsca, Drochia, Căprești, Bursuc, Cioara, Iepureni);
- k) Floră (Salcia, Frasin, Florești, Floreni, Mereni, Trestieni, Plop, Secăreni, Ulmu, Nucăreni);
- l) Nume topice de proveniență sovietică (Illiciovca, Pervomaisc, Maiscoe, Okteabriskoe);
- m) Toponime de origine slavă (Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodiște);
- n) Toponime de origine turcă (Bender, Căinari, Tașlâc, Ciobalaccia);
- o) Toponime de origine tătară (Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus);
- p) Toponime de origine găgăuză (Avdarma, Baurci, Dezghinge, Joltai, Etulia, Congaz).

Surse: Eremia A. Tainele numelor geografice. Ch.: Știința, 1986; Eremia A. Nomenclatorul localităților din Republica Moldova. Ch.: CIVITAS, 2001; Cibotaru V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec. XIX-XX). În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe sociumanistice”. Volumul III. Chișinău, 2003, p. 181-183; Dron I. Transnistria: antroponime de origine românească (teritoriul Republicii Moldova). În: Destin românesc, nr.1, 2002, p. 130-144.

Tema V

Descentralizarea - mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii publice

5.1. Cadrul conceptual privind descentralizarea puterii publice

5.1.1. Dimensiunile noțiunii „descentralizare”

5.1.2. Dihotomia centralizare/descentralizare în organizarea teritorială a puterii publice

5.1.3. Forme ale descentralizării

5.2. Avantajele, dezavantajele și problemele descentralizării puterii publice pentru Republica Moldova

5.2.1. Rolul descentralizării în aprofundarea proceselor de democratizare a statelor postsovietice

5.2.2. Avantajele descentralizării

5.2.3. Dezavantajele descentralizării

5.2.4. Obiectivele descentralizării puterii publice

5.2.5. Evaluarea rezultatelor descentralizării

5.3. Contextul administrativ și politic al descentralizării în Republica Moldova

5.3.1. Cadrul normativ și instituțional al procesului de descentralizare în Republica Moldova

5.3.2. Importanța descentralizării puterii publice pentru Republica Moldova

5.1. Cadrul conceptual privind descentralizarea puterii publice

5.1.1. Dimensiunile noțiunii „descentralizare”. Organizarea teritorială a puterii publice locale în statele contemporane este de neconceput fără descentralizarea și distribuirea judicioasă a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii, acestea fiind condițiile indispensabile ale unui astfel de proces.

Descentralizarea puterii publice este un subiect foarte actual și pentru Republica Moldova. Deconcentrarea puterii, pe care s-a pus accentul în ultimele două decenii, nu este suficientă pentru funcționarea optimă a puterii publice și nici pentru democratizarea societății moldovenești. Ea trebuie să se desfășoare concomitent cu un amplu proces de descentralizare a puterii publice.

Problemele și diverse aspecte ale descentralizării puterii publice din Republica Moldova sunt analizate în literatura de specialitate,¹ publicațiile și analizele

¹ Cf. Descentralizarea: elementele unui model / Resp. de ed.: Victor Popa. Chișinău: TISH, 2006, p. 15-25; Juc V., Patlis L. Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2012, p. 98-113; Cujbă V. Etape ale reformei de descentralizare și premise pentru asigurarea autonomiei locale. În: Studia Universitatis Moldaviae, 2013, nr. 8 (68), p. 227-232; Popovici A., Plop N. Descentralizarea și sistemul administrației publice în Republica Moldova. În: Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice Teoria și practica administrării publice. Chișinău: AAP, 2014, p. 25-27; Popovici A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2015, p. 11-20; Patlis L. Assymetrical devolution: what does it mean? In: History and Politics, 2013, Anul VI, nr. 1(11), p. 106-114; Albu M. Corelarea principiilor subsidiarității și autonomiei locale. Teoria și practica administrării publice. În: Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 23 mai 2014. Chișinău: AAP, 2014, p. 32-35; Cazan R. Aspecte juridice ale descentralizării

organizațiilor neguvernamentale,² dar și în mass media.³ Opinia publică, după cum menționa academicianul A. Zub, „a prins a conștientiza, sub biciul nevoii, carențele centralismului statal, adoptat în secolul trecut după modelul francez și ajustat balcanic în procesul unei modernizări mereu contrazise de circumstanțe”.⁴

În identificarea unui model optim de descentralizare a puterii publice din Republica Moldova trebuie de pornit de la premisa că fundamentul descentralizării este, în primul rând, unul politic, fapt recunoscut și de *Carta europeană a autonomiei locale*, în *Preambulul* căreia este indicat că descentralizarea face parte din principiile democratice comune ale Europei.

Complexitatea fenomenului descentralizării comportă o perspectivă diacronică⁵ și poate fi definită ca un proces asociat cu redistribuirea funcțiilor și atribuțiilor între autoritățile puterii publice la diferite niveluri, în scopul de a atinge cele mai optime rezultate. Și legiuitorul autohton recunoaște faptul că „descentralizarea administrativă reprezintă un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a „unităților administrativ-teritoriale”, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora”.⁶ Descentralizarea este un proces complex, menționa M. Illner, ale cărui dimensiuni și condiții prealabile nu sunt doar politice, juridice și administrative, dar, de asemenea, economice, sociale și culturale. Mai mult decât atât, nu există nici un model unic de guvernare descentralizată, care poate fi prescris tuturor țărilor și care ar fi aplicabil în toate circumstanțele. Abordări pragmatice a procesului de descentralizare sunt, într-o oarecare măsură, specifice fiecărei țări și depind în mare măsură de timp și de context.⁷

În contextul organizării teritoriale a puterii publice, descentralizare înseamnă transferul vertical de autoritate sau responsabilități de la puterea statală către autoritățile puterii publice locale. În sens larg, descentralizarea reprezintă un sistem în care o colectivitate umană sau un serviciu public este autorizat să se autoadministreze respectând legile.⁸

Pentru a implementa reforma descentralizării puterii publice este important de a

unităților administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: Revista moldovenească de drept internațional și relații internaționale, nr.1, 2008, p. 99-102; Șaptefrați T. The Evaluation of the Process of Decentralization in Moldova: Achievements and Challenges. In: Analele Universității din București. Seria Științe Politice, 2016, vol. XVIII, nr. 2, p. 33-42.

² Cf. Descentralizare și Autonomie Locală: Modele europene pentru Republica Moldova / M. Roscovan, M. Balici, C. Moisei [et al.]. Chișinău: Epigraf, 2012; Procesul de descentralizare și noul rol al autorităților publice locale și societății civile. Ungheni, 2013.

³ Cf. Despre descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale. <http://www.europalibera.org/content/article/25038161.html> (accesat la 16.05.2016); http://calm.md/public/files/audio/LOC_DE_DIALOG_din_3_iunie_2016_Stiri_Moldova_video_stiri_.mp3 (accesat la 15.07.2016); http://www.realitatea.net/jocuri-de-putere-primari-din-r-moldova-toti-cerem-descentralizare-vrem-autonomie-locala_1921563.html (accesat la 15.07.2016); <https://trm.md/ro/politic/reforma-de-descentralizare-discutata-de-primarii-din-republica-moldova/> (accesat la 15.07.2016).

⁴ Zub A. Un imperativ: descentralizarea statală. În: Convorbiri literare, nr. 3, 2008, p. 27.

⁵ Zub A. Etatism modern și descentralizare. În: Convorbiri literare, nr. 6, 2014, p. 49.

⁶ A se vedea prevederile art. 9 (alin. 1) al Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁷ Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p. 23.

⁸ Oberdorff H. Les institutions administratives. 5^e edition. SIREY, 2006, p. 41.

înțelege semnificațiile și conținuturile noțiunii, modalitățile de realizare în practică, a particularităților, avantajelor, dezavantajelor și a limitelor descentralizării. Analizând literatura de specialitate care abordează fenomenul descentralizării am ajuns la concluzia că noțiunea „descentralizare” este una complexă după structură și conținut, include un spectru larg de idei referitor la organizarea structural-funcțională rațională a sistemului puterii publice și de asemenea, referitor la logica și mecanismele de elaborare a politicilor publice. Putem constata, cu certitudine, faptul că nu există definiții „omogenizate” și unanim acceptate a noțiunii „descentralizare”, existând zeci de definiții și abordări ale noțiunii. Tocmai de aceea, conceptul de descentralizare, fiind unul foarte larg și care include mai multe componente, necesită, menționa D.A. Rondinelli, elaborarea de definiții și clasificări pentru a fi elucidat.⁹

Analiza diverselor concepte, abordări și viziuni asupra fenomenului descentralizării denotă existența unei confuzii conceptuale în tratarea descentralizării. Cercetătorii fenomenului au încercat să fie atenți referitor la modul în care este definită descentralizarea și contextele în care o studiază, dar cu toate acestea, lupta cu diferența de tipuri și grade de descentralizare a produs o harababură conceptuală. Cercetătorii au multiplicat conceptualizările privind descentralizarea, au asociat concepte variate cu sensuri diferite, le-au îmbibat cu valoare normativă pozitivă, le-au omogenizat cu alte concepte și au ignorat pluridimensionalitatea ei. Un studiu al literaturii voluminoase referitor la descentralizare sugerează că descentralizarea a fost abordată printr-o varietate de tradiții intelectuale, diferențele disciplinare și chiar cele lingvistice, având drept consecință o mare diversitate în aplicarea conceptului.¹⁰

Soluția pentru depășirea confuziilor conceptuale privind descentralizarea ar putea fi identificată prin diferențierea între multiplele dimensiuni ale descentralizării, concentrarea pe studierea cauzelor, condițiilor, particularităților și efectelor pentru fiecare dimensiune. În continuare voi face o trecere în revistă a diverselor dimensiuni ale descentralizării, scoase în evidență de către cercetătorii fenomenului :

a) *Descentralizarea - transfer de putere / autoritate / responsabilități*. D. Rondinelli și colaboratorii săi definesc descentralizarea ca un transfer de responsabilitate sau de planificare, gestionare, atragere și alocare a resurselor din partea guvernului central și agențiile sale către: a) unitățile din teritoriu ale ministerelor guvernamentale centrale sau agenții, b) unitățile subordonate sau nivelurilor de guvernare, c) autorităților publice semiautonomie sau corporațiilor, d) autorităților extinse regionale sau funcționale, sau e) organizațiilor private non-guvernamentale sau voluntare.¹¹

Cu toate că există un dezacord cu privire la sensul descentralizării, menționa A. Schneider, majoritatea ar fi de acord că transferul de putere și resurse către guvernele naționale nu este decentralizare. Cu toate acestea, toți împărtășesc ipoteza că descentralizarea include transferul de putere și resurse de la guvernul central.¹² Constat

⁹ Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581, 1984, p. 13.

¹⁰ Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. In: Studies in Comparative International Development, 2003, Vol. 38, No. 3, p. 34.

¹¹ Cf. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G. Op. cit., p.13; Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington: Academy for Educational Development, 1986, p. 2.

¹² Schneider A. Op. cit., p. 33.

că o bună parte din lucrările cu privire la descentralizare s-au concentrat asupra descentralizării ca un transfer al puterii de la autoritățile statale către alte entități.¹³

b) *Descentralizarea - transfer a puterii de decizie*. Într-un sens mai îngust, consideră J.G. Vargas-Hernández, descentralizarea se reduce la transferul puterii de decizie de la autoritățile centrale către autoritățile puterii publice locale. Logica descentralizării constă în teritorializarea politicilor publice. Diferitele niveluri de putere publică în sistemele democratice contribuie la echilibrarea intereselor potrivit exigențelor unei societăți pluraliste cu centre de putere și influență, care impune ca o condiție prealabilă descentralizarea deciziilor politice, în care guvernele locale exercită controlul asupra politicii publice locale.¹⁴

c) *Descentralizarea - transfer de atribuții*. Unii autori examinează descentralizarea în termeni distributivi. Astfel, C. Chiriac consideră că în sensul cel mai larg, descentralizarea înseamnă transferarea unor atribuții de la nivel central la nivel regional/local, acestea realizându-se fie prin transferul de la nivelul central către unitățile administrative, fie prin detașarea unor servicii publice de sub autoritatea centrală sau locală și acordarea personalității juridice în îndeplinirea atribuțiilor. Sistemul descentralizării înlocuiește puterea ierarhică, care este specifică centralizării, cu puterea distribuită.¹⁵ În aceeași linie conceptuală se înscrie și J.C. Ribot care vede în descentralizare „orice act prin care guvernul central a cedat în mod formal competențe către actori și instituții la niveluri inferioare într-o ierarhie politico-administrativă și teritorială”.¹⁶

d) *Descentralizarea - metodă de distribuire a puterii între nivelurile puterii publice*. N. Dantonel-Cor tratează descentralizarea ca pe o metodă de delimitare a puterii într-un stat unitar. Aceasta este necesară întrucât asigură apropierea deciziei de cetățean și favorizează democrația locală.¹⁷ Iar pentru K.M. Bakke descentralizarea înseamnă distribuirea puterii între nivelurile de guvernare și că unitățile de nivel inferior, cum ar fi regiunile exercită o anumită formă de autogovernare. Statele decentralizate au de obicei trei niveluri de guvernare: nivel național, regional și local.¹⁸ G. Vrabie menționa că „descentralizarea nu constituie un scop în sine, ci un mijloc care facilitează apropierea „nivelului” la care se ia decizia de cel ce urmează a suporta consecințele ei. Acest principiu de organizare etatică permite – dacă nu rămâne numai de domeniul normativității – realizarea cerințelor altor principii ce constituie valori fundamentale ale societății, precum cel al echității, al asigurării libertății și egalității cetățenilor etc. Descentralizarea apare astfel ca un proces complementar

¹³ Cf. Illner M. Op. cit., p. 23; Profiroi A., Profiroi M., Pradeilles A.A. Considerații privind procesul de descentralizare în România. În: Administrație și Management Public, nr. 7, 2006, p. 33; Voican M. Cum facem descentralizarea. În: Caietul științific, nr.11, 2009, p. 565; Vargas-Hernández J.G. Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad. In: Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais, nr. 10, 2011, p. 67.

¹⁴ Vargas-Hernández, J.G. Op. cit., p. 67, 77-78.

¹⁵ Chiriac C. Emergența modelului guvernantei multi-level în România. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1 (23), 2009, p. 14.

¹⁶ Ribot J.C. Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC: World Resources Institute, 2004, p. 8.

¹⁷ Dantonel-Cor N. Droit des collectivités territoriales. Breal, 2003, p. 13.

¹⁸ Bakke K.M. Decentralization and intrastate struggles: Chechnya, Punjab, and Québec. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 11.

democrației”.¹⁹

e) *Descentralizarea - proces de reformare a statului*. T.G. Falleti percepe descentralizarea ca pe un proces de reformare a statului care include un set de politici publice prin care se transferă responsabilitățile, resursele ori autoritatea de la nivelul administrativ superior la cel inferior, în contextul unui anumit tip de stat. Aceasta abordare prezintă patru restricții importante. În primul rând, descentralizarea este concepută ca un proces de reforme a politicilor publice și nu ca o descriere a stării de a fi a sistemelor politice sau fiscale la un anumit moment concret. În al doilea rând, beneficiarii responsabilităților, resurselor, sau a autorității transferate sunt nivelurile inferioare de guvernare. Reformele, cum ar fi privatizarea sau dereglementarea, care vizează actori non-statali, nu sunt incluse în această definiție. În al treilea rând, pentru că descentralizarea este un proces de reformă a statului, o tranziție la un alt tip de stat implică în mod necesar începerea unei noi secvențe de descentralizare. Conținutul politicilor de descentralizare și interacțiunea acestora cu sistemele politice și economice sunt determinate de tipul de stat care urmăresc să fie reformat.²⁰ Definită astfel, politica de descentralizare nu include și transmiterea unor competențe sau resurse subiecților nestatali, nu presupune privatizarea.

Ch. Haldenwang lărgeste aria de aplicare a proceselor de descentralizare, optând pentru un concept „larg” de descentralizare, incluzând aici și privatizarea întreprinderilor de stat și a serviciilor publice. Includerea privatizării în conceptul de descentralizare este explicată în felul următor: aparatul de stat cedează anumite competențe prin privatizare care, de obicei, are drept consecință sporirea numărului actorilor implicați în procesele de luare a deciziilor. Transferul deciziilor sistemului puterii publice la sistemul economic provoacă schimbări ale sistemului instituțional al statului, fapt ce se încadrează într-un anumit model de modernizare. Statul, în multe cazuri, păstrează un grad ridicat de control asupra alocării resurselor și de stabilire a prețurilor sau tarifelor companiilor privatizate, astfel încât există, cel puțin parțial, relații dintre actorii implicați în procesul de privatizare. Anume în acest fel privatizarea întreprinderilor și a serviciilor publice este o modalitate de descentralizare a reglementării de stat.²¹

În opoziție față de abordarea prezentată supra, I.V. Ponkin consideră că noțiunea „descentralizare” înseamnă redistribuirea responsabilităților, atribuțiilor și a resurselor doar în interiorul sistemului autorităților puterii publice, fără a implica organizații din sectorul privat, cât și între autoritățile puterii publice și organizațiile autonome din sectorul privat. Această redistribuire poate fi însoțită și de transferul resurselor necesare, ori fără. Potrivit opiniei sale, descentralizarea trebuie abordată sub trei aspecte: a) ca principiu de organizare și funcționare a puterii publice, b) ca o metodă de administrare a treburilor publice și c) ca proces.²²

f) *Descentralizarea - proces de sporire a responsabilităților autorităților locale*. A.D. Selee propune o abordare oarecum diferită a definirii descentralizării, una

¹⁹ Vrabie G., Balan M. Organizarea politico-etatică a României. Vol. 2. Iași: Inst. European, 2004, p. 32.

²⁰ Falleti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. In: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 328-329.

²¹ Haldenwang Ch. Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en America Latina. In: Revista EURE, nr. 50, 1990, p. 63.

²² Понкин И.В. Общая теория публичного управления. Избранные лекции. Москва: РАНХиГС, 2013, с. 64.

care nu se bazează exclusiv pe conceptul de transferuri de la guvernul național autorităților locale, ci mai degrabă subliniază sporirea funcțiilor, competenței și a resurselor administrațiilor locale vis-a-vis de guvernul național. În conformitate cu această viziune, descentralizarea este „extinderea puterii autorităților locale asupra funcțiilor, competenței, resurselor și a autonomiei decizionale a acestora în raport cu guvernul național”.²³ Acest lucru schimbă în mod esențial poziția guvernului central, pentru că și alte niveluri de guvernare pot fi implicate în descentralizare. Astfel descentralizarea poate fi realizată și prin consolidarea autorităților locale vis-a-vis de administrația centrală. De exemplu, încercările autorităților locale de a dezvolta propria bază de impozitare sau de a-și asuma noi funcții, crescând astfel importanța lor relativă față de guvernul central, poate fi o descentralizare profundă, fără a necesita transferuri din partea guvernului național. Mai mult decât atât, în unele cazuri, de fapt, reformele de descentralizare implică transferul de resurse de la niveluri intermediare de administrare către autoritățile locale, mai degrabă, decât între guvernele centrale și autoritățile locale.²⁴

De asemenea, o astfel de abordare reprezintă mai bine tipurile de descentralizare, care sunt incluse în cele mai multe lucrări științifice și în dezbaterile politice contemporane pe acest subiect. Lucrări privind descentralizarea apărute în ultima perioadă, practic, includ forme de descentralizare, care nu sunt neapărat transferuri de la guvernul central. Tipurile de descentralizare, care nu implică transferuri directe, includ măsuri de clarificare a cadrului juridic și a responsabilităților autorităților locale pentru a spori puterile lor fiscale, capacitățile și responsabilitățile acestora.²⁵

Privită din perspectiva consolidării autorităților puterii locale prin transferul de putere și resurse de la guvernul central, descentralizarea nu ar trebui să fie văzută ca o relație câștigător-perdant sau ca o relație unilaterală. Consolidarea autorităților puterii locale nu ar trebui să fie percepută ca deteriorarea capacității statului. Cel mai important lucru ce trebuie amintit este faptul că scopul descentralizării nu este de a consolida puterile locale sau de a conserva puterea statală. Practic, și în mod exclusiv, scopul este de a asigura cele mai bune servicii pentru cetățeni, servicii care sunt mai aproape, mai ușor de realizat și mai puțin costisitoare.²⁶

În contrast cu cele relatate, pornind de la situația că cele mai frecvente abordări ale descentralizării în literatura de specialitate s-au concentrat asupra acelor instituții „care au primit putere sau resurse”, A. Schneider, propune măsurarea dimensiunilor descentralizării în funcție de gradul în care puterea și resursele sunt îndepărtate de administrațiile centrale, deoarece toate formele de descentralizare, indiferent de

²³ Selee A. D. The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico. Dissertation. University of Maryland, 2006, p. 12.

²⁴ Ibidem, p. 11-12.

²⁵ Printre cercetătorii care tratează descentralizarea nu numai ca transfer de competențe, ci și ca dezvoltare a capacității fiscale și fizice la nivel local, pot fi numiți următorii: Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, DC: World Bank, 1998; Ribot, J. C. Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC: World Resources Institute, 2004; Peterson G.E. Decentralization in Latin America: Learning through Experience. Washington, DC: The World Bank 1997.

²⁶ Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. <http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf> (accesat la 17.07.2016).

beneficiar, implica transferul puterii și a resurselor de la guvernul central.²⁷

g) *Decentralizarea – regim juridic opus centralizării*. În unele publicații decentralizarea a fost analizată ca fiind opoziția centralizării.²⁸ O astfel de abordare este frecventă și în spațiul românesc. P. Negulescu scoate în evidență avantajele decentralizării în contrast cu centralizarea. Consider foarte util acest exercițiu și prezint în continuare aceste raționamente ale ilustrului jurist și profesor: „a) decentralizarea dă posibilitate ca interesele pur locale să se dezvolte în mod natural, adică conform moravurilor localnicilor și în măsura trebuințelor lor; b) decentralizarea face să se nască spiritul de inițiativă individuală, pe câtă vreme centralizarea transformă pe cetățeni în administrați incapabili de orice viață politică sau, cum zice Tocqueville centralizarea întreține în corpul social o somnolență administrativă; ea face să se nască spiritul de clientelă, de protecțiune, inamic al oricărei idei de independență; c) centralizarea face să nască, funcționarismul. În adevăr, într-un sistem de centralizare, puterea centrală are nenumărați agenți în toate unghiurile țării. Administrații așteaptă totul de la acești funcționari; acțiunea Statului se întinde din ce în ce mai mult în toate sferile de activitate și la această continuă întindere de atribuțiuni corespunde o dezvoltare a funcționarismului; d) decentralizarea face să se nască în cetățeni spiritul de libertate și interesul pentru binele obștesc, pe câtă vreme într-un stat centralizat, cetățenii, deși își aleg singuri guvernul, cu toate acestea, fiindcă șeful statului dispune de o autoritate considerabilă, întinzându-se la toate manifestațiunile vieții publice, se poate zice că libertatea într-un asemenea Stat aproape nu există sau, în orice caz, există foarte puțin, manifestându-se numai în zilele de alegeri și încă și atunci influența guvernului e covârșitoare; e) ca consecință a unei asemenea stări de lucruri, într-un stat centralizat, vedem mai totdeauna dezvoltându-se militarismul”.²⁹ Printre autorii contemporani menționez pe Cr. Dumitrescu și H. Sărăcăcianu, care tratează decentralizarea drept un regim juridic opus centralizării „în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral sau desemnați de aceștia”. Într-un astfel de regim juridic autoritățile locale nu mai sunt subordonate celor centrale, iar actele lor nu mai pot fi anulate de acestea din urmă, ci de către autorități din sfera altei puteri – a puterii judecătorești, ori în cadrul unui sistem jurisdicțional special constituit.³⁰

h) *Decentralizarea – metodă de a furniza servicii publice mai eficiente*. Unii autori tratează decentralizarea ca pe o metodă de a furniza servicii publice mai eficiente, în corespundere cu cerințele și preferințele beneficiarilor.³¹

²⁷ Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. In: Studies in Comparative International Development, 2003, Vol. 38, No. 3, p. 36.

²⁸ Cf. Cummings St. Centralization and Decentralization: the Neverending Story of Separation and Betrayal. In: Scandinavian Journal of Management, Vol. 11, No. 2, 1995, p. 103-117; Hutchcroft P.D. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, January 2001, pp. 23–53; Dickovick J.T. Centralism and „Decentralization” In Unitary States: A Comparative Analysis of Peru and Senegal. In: Journal of Public and International Affairs, Volume 14, 2003. <https://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/3.pdf> (accesat la 18.07.2016).

²⁹ Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904, p. 135.

³⁰ Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Decentralizarea în administrația publică. Craiova: SITECH, 2010, p. 9.

³¹ Cf. Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. <http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf> (accesat la 17.07.2016);

i) *Descentralizarea – metodă de guvernare*. L.R. Basta tratează descentralizarea ca un concept specific de organizare statală și metodă de guvernare, incluzând problemele majore ale descentralizării economice și fiscale, dat fiind că acest aspect a fost în principal înțeles ca descentralizare *stricto sensu*.³²

La definirea conceptului de descentralizare au contribuit și organismele suprastatale, unele dintre care le prezintă în continuare.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare al ONU preferă să folosească termenul „guvernare descentralizată”. PNUD pornește de la premisa că descentralizarea este mult mai mult decât sectorul public, serviciul public sau reforma administrativă. Ea implică rolurile și relațiile tuturor actorilor sociali, indiferent cărui sector aparțin: guvernamental, privat sau societății civile. Design-ul programelor de descentralizare trebuie să ia în considerare acest lucru. Acesta este motivul pentru care PNUD preferă utilizarea termenului „guvernare descentralizată”, celui de „descentralizare”.³³

Banca Mondială consideră că descentralizarea furnizării serviciilor se bazează pe un concept simplu și anume acela al alocării resurselor acolo unde este nevoie de ele.³⁴

Comisia Europeană pornește de la premiza că „descentralizarea este în mod inerent un aspect de natură politică” și de aceea, „sprijinul acordat în favoarea descentralizării de către partenerii din cadrul procesului de dezvoltare ar trebui avut în vedere numai în contextele în care există voința politică de a iniția și de a susține descentralizarea sau în care au fost deja puse în aplicare reforme în materie de descentralizare”. Iar descentralizarea potrivit, opiniei Comisiei Europene, „implică transferul unei serii întregi de competențe și puteri politice, inclusiv colectarea veniturilor, responsabilitățile legate de furnizarea de servicii și de resursele financiare, umane și administrative, de la nivelurile superioare ale sistemului politic către autoritățile publice de la un nivel inferior”.³⁵

Comitetului Regiunilor percepe descentralizarea drept suma tuturor măsurilor luate la nivel politic pentru a consolida rolul autorităților locale în procesul de luare a deciziilor la nivel național și european și pentru a realiza un transfer al competențelor de la nivelul administrației centrale către instituții aflate la nivel local și regional.³⁶

Și aportul Curții Constituționale a Republicii Moldova este semnificativ la definirea noțiunii „descentralizare”, definiție tratată în strânsă legătură cu „autonomia locală”. Astfel, în decizia sa din 06 noiembrie 1995 Curtea Constituțională stabilea că „autonomia autorităților publice locale constă în dreptul unităților administrativ-

³² Basta L.R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf (accesat la 17.05.2016)

³³ Decentralization: a sampling of definitions. UNDP, 1999, p.3. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (accesat la 11.07.2016)

³⁴ World Bank: Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? In: PremNotes, No. 55, 2001. <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote55.pdf> (accesat la 11.07.2016)

³⁵ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Sporirea autonomiei autorităților locale din țările partenere în vederea consolidării guvernantei și a îmbunătățirii rezultatelor în materie de dezvoltare” (15.5.2013). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0280&from=RO> (accesat la 03.10.2016).

³⁶ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139, 17.05.2013, p. 40.

teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem, care implică autonomia. Decentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială – raioane, orașe (municipii), sate (comune), – având caracterul persoanei de drept public, cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestei persoane de drept public, descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea”.³⁷

De aici rezultă că autoritățile administrației publice locale nu pot fi numite și destituite de către autoritățile centrale, ele trebuind să fie alese și revocate de cetățenii unităților administrativ-teritoriale. Alegerile sunt criteriul descentralizării, care se fundamentează pe liberul exercițiu al drepturilor și libertăților cetățenilor la nivel local, considerat de Curtea Constituțională un aspect esențial al statului bazat pe drept. Decentralizarea, în viziunea Curții, este asigurată de cetățeni prin participarea lor activă la treburile publice locale, la alegerea și revocarea, în caz de necesitate, a reprezentanților care constituie autoritățile administrației publice locale, precum și la controlul deciziilor acestora.³⁸

Abordările noțiunii „descentralizare” prezentate supra scot în evidență diverse aspecte ale acestei noțiuni complexe, în funcție de preocupările de cercetare și domeniile științifice în care au fost realizate de către autorii lor. Din perspectiva organizării teritoriale a puterii publice propun următoarea definiție pentru noțiunea analizată: *descentralizarea este un fenomen politico-administrativ care constă în (re)distribuirea responsabilităților între nivelurile puterii publice*. În logica definiției propuse, delimitarea și realizarea responsabilităților între nivelurile puterii publice este modalitatea concretă de manifestare a descentralizării. În funcție de volumul și amploarea atribuțiilor repartizate depinde și gradul de descentralizare. Scopul final al unei astfel de distribuii a responsabilităților este posibilitatea de a adopta deciziile optime la nivel național, regional și local în toate domeniile vitale pentru colectivitățile teritoriale respective.

Într-o astfel de abordare, descentralizarea este un sistem care include un anumit număr de elemente care, în mod consecvent, sunt aplicate în sistemul puterii publice. Astfel, descentralizarea puterii publice se poate manifesta ca: a) principiu de organizare teritorială a puterii publice; b) metodă de realizare a puterii publice; c) proces de distribuire și realizare a competențelor între nivelurile de realizare a puterii publice; d) o formă de organizare a puterii publice; f) element al structurii organizatorice a puterii publice.

5.1.2. Dihotomia centralizare/descentralizare în organizarea teritorială a puterii publice. Dihotomia centralizare/descentralizare, după cum afirma J. Bulpitt este universală, fiind aplicabilă tuturor țărilor.³⁹ Conștienți de această realitate, mulți cercetători s-au concentrat asupra elaborării unor criterii de identificare a modalităților de

³⁷ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală (nr. 750 din 06.11.95). În: Monitorul Oficial, nr. 65-66 din 24.11.1995.

³⁸ Hotărârea Curții Constituționale nr. 750 din 06.11.95 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial, nr. 65-66/750 din 24.11.1995.

³⁹ Bulpitt J. Territory and Power in the United Kingdom: an interpretation. Manchester: Manchester University Press, 1983, p.19.

organizare a puterii publice în statele contemporane și de a le atribui la una din cele două categorii: centralizate ori descentralizate. De exemplu, E.D. Tarangul era de părere că, criteriul după care se deosebesc organele descentralizate de organele centralizate, trebuie căutat nu în originea prerogativelor, ci în modul de executare a acestor prerogative. Referitor la modul de executare a prerogativelor organelor descentralizate, dânsul considera că singura caracteristică a descentralizării administrative este principiul autonomiei autorităților descentralizate: „pe când autoritățile administrative centralizate își exercită prerogativele sub direcția și puterea ierarhică a superiorilor ierarhici, autoritățile descentralizate le exercită, bucurându-se de o oarecare independență față de autoritățile centrale”.⁴⁰ Iar P. Negulescu considera că expresiile de centralizare și descentralizare trebuiesc întrebuițate numai când vorbim de organizarea administrativă a unui stat, și anume în ceea ce privește raporturile dintre puterea centrală și autoritățile administrative locale. În viziunea sa raporturi politice sunt numai acelea care interesează unitatea unui grup de oameni care formează un tot întreg, având o viață socială autonomă. În cazul descentralizării nu trebuie să se înțeleagă că subdiviziunile teritoriale ale statului au o autonomie completă, ele nu au decât dreptul de a-și rezolva unele chestiuni de interes local. Prin centralizare politica a unui Stat nu s-ar putea înțelege decât un Stat unitar, iar printr-un Stat descentralizat politic un stat federal. În același timp, menționa P. Negulescu, trebuie de recunoscut faptul că un stat unitar poate fi descentralizat, iar într-un stat federal, serviciile fiecărui stat pot fi centralizate sau descentralizate. Cu alte cuvinte nu există nici o legătură între unitatea statului și centralizare, între stat federativ și descentralizare.⁴¹ Cr. Iftene, înainta drept criteriu de departajare a sistemelor centralizate de cele descentralizate „gradul de dependență a administrației publice locale de administrația centrală”.⁴² Măsura în care un stat unitar dat este centralizat sau descentralizat, potrivit opiniei L.R. Basta, depinde de două elemente esențiale ale modelului său instituțional: a) de modul în care repartizarea competențelor între nivelurile centrale și locale, a fost operaționalizată legal, precum și b) de faptul cum au fost repartizate responsabilitățile între autoritățile centrale importante (sistemul de putere).⁴³

În literatura de specialitate au fost avansate și păreri că dihotomia centralizare/descentralizare este una care nu oferă posibilitatea de a studia fenomenul în diversitatea sa, mai ales a dimensiunilor sale economice și fiscale. De exemplu, R. Prud'homme considera că a trata lucrurile prin prisma dihotomiei centralizare/descentralizare este o abordare simplistă.⁴⁴ Iar D.A. Rondinelli menționa că nu tratează descentralizarea și centralizarea ca concepte diametral opuse ori care se exclud reciproc.⁴⁵

⁴⁰ Tarangul E. Descentralizarea administrativă în statele totalitare și autoritare. În: Arhiva de drept public. Anul II. Iași, 1940, p.225-226.

⁴¹ Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tipografia Gutenberg, 1903-1904, p.131.

⁴² Iftene Cr. Descentralizarea în administrație: căsătorie sau divorț? În: Caietul științific, nr.11, 2009, p. 465.

⁴³ Basta L.R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf (accesat la 17.05.2016).

⁴⁴ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 213.

⁴⁵ Rondinelli D.A. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. In: Development and change, volume 21, issue 3, 1990, p. 491.

Pe parcursul dezvoltării istorice, tentativele descentralizatoare s-au izbit mereu de argumentul „unității naționale”, ... centralismul statal a tins în genere la diminuarea specificului local, în ideea de a asigura „unitatea națiunii”, constata A. Zub.⁴⁶ În cazul sistemului centralizat de organizare a puterii publice, toate competențele îi revin puterii statale care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat și unificat în care doar puterea statală adoptă decizii, iar agenții ei teritoriale le execută. Modelul de stat centralizat se bazează în principal pe ideea că statul reprezintă singura modalitate de a defini interesul public și unicul mediator al relațiilor dintre el și interesele particulare. Statul are rolul exclusiv în structurarea și coordonarea activităților societății. Din această concepție a rolului statului, urmează puterea de control *a priori* care trebuie să fie exercitat cu privire la orice inițiative cu scopul de a se asigura că sunt conforme cu interesul public și a acțiunii uniforme a acestora asupra întregului teritoriu. Rezultă de la aceasta și puterea de arbitraj pentru a se asigura egalitatea între cetățeni, și puterea de expert în administrarea teritorială exercitată de stat. Centralizarea perturbază echilibrul rezonabil între nivelurile de putere publică, ceea ce nu contribuie deloc la sporirea eficienței activității autorităților publice, a transparenței și accesibilității acestora pentru cetățeni. În condițiile centralizării excesive autoritățile locale sunt private de stimulentele și pârghiile de acțiune în teritoriu, iar populația – de motivarea de a participa activ la înfăptuirea autoadministrării locale.

Marea majoritate a autorilor sunt de acord că centralizarea aduce după sine o multitudine de dezavantaje. În același timp, menționez că centralizarea are și unele avantaje, cum ar fi: a) exercitarea controlului de către mai multe grade ierarhice poate constitui o garanție pentru apărarea intereselor cetățenilor și b) serviciile publice naționale organizate pe baza principiului centralizării pot fi girate în condiții mai bune.⁴⁷ Datorită acestor avantaje, în statele democratice care au promovat reforme de descentralizare a puterii publice, se atestă și unele elemente de centralizare, cele două forme de organizare a puterii publice, coabitând cu succes. Analizând cele două variabile, cunoscutul jurist francez G. Vedel, în urmă cu jumătate de secol, a exprimat o concluzie în favoarea coexistenței lor, care nu și-a pierdut actualitatea până în prezent: „Centralizarea asigură avantajele administrării unitare, liberă de disputele politice locale și care preîntâmpină abuzul de putere, permite de a obține eficiență maximă cu eforturi minime. În schimb, administrarea descentralizată este mult mai apropiată de populație și cunoaște mai bine necesitățile și aspirațiile. ... Administrarea descentralizată, dacă pentru asta sunt asigurate mijloacele și condițiile necesare, este mai suplă și mai pragmatică decât administrarea centralizată”.⁴⁸

O problemă care suscită interesul atât a teoreticienilor, cât și a practicienilor ar fi următoarea: constituie oare descentralizarea și centralizarea două tendințe opozante sau ele se deplasează de-a lungul aceluiași continuum? Din perspectiva opoziției celor două tendințe, descentralizarea și centralizarea ar trebui să se elimine una pe alta, existând doar o singură opțiune disponibilă, fie de descentralizare sau de centralizare. În același timp, în cazul aceluiași continuum, descentralizarea și centralizarea se completează reciproc. Analiza literaturii de specialitate îmi permite să constat că

⁴⁶ Zub A. Etatism modern și descentralizare. În: Convorbiri literare, nr. 6, 2014, p. 50.

⁴⁷ Ghiolțan C. Decentralizarea. În: Decentralizare. Dezvoltare urbană. http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/Decentralizare_Dezvoltare_urbana.pdf (accesat la 04.06.16).

⁴⁸ Ведель Ж. Административное право Франции. Москва: Прогресс, 1973, с. 397-400.

cercetătorii care au studiat problema optează pentru cea de-a doua opțiune. În prezent, menționa A. Zub, centralizarea și descentralizarea nu se mai pot trata ca realități absolute, ci ca nuanțe în cadrul unor „tipuri ideale” de expresie a puterii.⁴⁹ Organizarea administrativă nu exprimă niciodată numai centralizare sau descentralizare, existând totdeauna un dozaj între una și alta, diferența dintre o țară și alta constând în partea recunoscută descentralizării, ceea ce determină originalitatea administrației din fiecare țară. În toate cazurile, însă, spune prof. I. Vida, raporturile dintre autoritățile centrale și cele teritoriale se caracterizează prin grade diferite de dependență față de centru, respectiv, fie centralizare (concentrare), fie prin desconcentrare sau descentralizare administrativă, principii care domină organizarea administrației publice.⁵⁰ Încă în 1928 Iu. Pascu afirma că „întărirea administrației locale nu înseamnă deloc slăbirea administrației centrale, ci numai adaptarea ei problemelor de care ține întărirea administrației locale”.⁵¹

După cum menționa și D. Rondinelli centralizarea și descentralizarea nu se exclud reciproc.⁵² În majoritatea țărilor, stabilirea unui echilibru rezonabil al centralizării și descentralizării este esențial pentru funcționarea eficientă a puterii publice. Nu toate responsabilitățile pot sau ar trebui să fie finanțate și gestionate într-un mod descentralizat. Și chiar și atunci când autoritățile puterii statale descentralizează responsabilități, adesea, păstrează sarcinile strategice sau de importanță națională și rolurile de supraveghere. Ele trebuie să creeze sau să mențină condiții care permit unităților locale ale administrației sau organizațiilor non-guvernamentale să-și asume mai multe responsabilități. Ministerele centrale, adesea, au un rol crucial în promovarea și susținerea descentralizării prin elaborarea politicilor naționale potrivite și eficiente și a reglementărilor pentru descentralizare și în întărirea capacității instituționale locale care le ajută să-și asume responsabilități pentru funcții noi.

Din aceste considerente, un loc aparte în studierea fenomenului descentralizării ar trebui să fie rezervat analizei relației dintre cele două forme de organizare a puterii publice: centralizare și descentralizare. Din moment ce aceste fenomene pot fi considerate ca fiind un continuum, conceptualizarea științifică și experimentarea în scopul determinării raportului optim centralizare – descentralizare în diferite sectoare ale vieții și a efectelor pe care le produc vor contribui la identificarea celor mai eficiente soluții pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă societatea. Aici este important de menționat necesitatea studierii particularităților de manifestare a celor două modalități de realizare a puterii publice în condițiile unui stat concret. Lucru valabil, mai ales pentru Republica Moldova, care, în perioada trecutului său sovietic a fost parte a unui sistem centralizat.

Un cadru foarte eficient de analiză a proceselor descentralizare/centralizare a fost propus de P.D. Hutchcroft, la care mă voi referi în continuare. P.D. Hutchcroft insistă asupra depășirii „diviziunii muncii” privind dimensiunea politică și cea administrativă a procesului de descentralizare și insistă asupra definirii conceptuale privind analiza complexității centralizării și descentralizării în ambele aspecte: politic

⁴⁹ Zub A. Op. cit., p. 49.

⁵⁰ Vida I. Puterea executivă și administrația publică, București: Monitorul Oficial, 1994, p. 16.

⁵¹ Pascu Iu. Organizarea puterii executive. Iași: Viața Românească, 1928, p. 9.

⁵² Rondinelli D. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999, p. 4-5. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 28.07.2016).

și administrativ. El le analizează pe ambele în aceeași matrice, scopul său fiind nu elaborarea unui ghid sau analiza impactului descentralizării asupra dezvoltării și a democrației, ci elaborarea unui vocabular conceptual pentru a descrie și a analiza complexitățile centralizării și a descentralizării în ambele dimensiuni: politic și administrativ.⁵³

P.D. Hutchcroft și-a propus examinarea tipurilor de structuri politice din perspectiva asocierii lor cu centralizarea sau descentralizarea. Face acest lucru oferind o serie de întrebări utile atât în analiza organizării statale a țărilor lumii contemporane, cât și în mișcarea spre obiectivul comparativ al plasării politicilor într-o continuitate - de la cele mai centralizate la cele mai descentralizate. Finalitatea acestui exercițiu a constat în elaborarea unui cadru inițial de analiză care necesită a fi testat și perfecționat prin intermediul cercetărilor comparative.

Astfel, analiza dihotomiei centralizare/descentralizare aplicativ la un anumit sistem politic necesită examinarea unei serii de factori locali și naționali. Acești factori, în viziunea lui P.D. Hutchcroft pot fi elucidați răspunzând la următoarele întrebări:

1. Executivii locali sunt numiți de către centru sau aleși prin vot popular?
2. Există mecanisme eficiente pentru participarea publică la nivel local?
3. Există organe legislative municipale, provinciale, statale și/sau regionale cu o autoritate substanțială de luare a deciziei?
4. Există o concentrare a puterii socio-economice și/sau coercitive la patronii și șefii locali și cum acești deținători de putere afectează caracterul instituțiilor aparent democratice?
5. Există un legislativ național cu o autoritate semnificativă de luare a deciziilor?
6. Dacă există organe legislative eficiente, funcționează ele în cadrul unui sistem parlamentar sau prezidențial?
7. Legislatorii naționali sunt aleși sau numiți?
8. În ce măsură, sistemul electoral asigură reprezentarea intereselor locale sau regionale în legislativul național?
9. Partidele politice sunt organizate pe considerente naționale sau locale/regionale și care este nivelul lor de coeziune internă?
10. În ce măsură, structurile administrative sunt izolate de patronajul partidist? ⁵⁴

Utilizând acest cadru, se pot examina caracteristicile speciale ale unui anumit sistem politic și determina, aproximativ, amplasarea acestuia pe o continuitate relativ mai centralizată versus relativ mai descentralizată. Desigur, o astfel de abordare necesită o analiză comparativă și istorică minuțioasă. În termeni generali, totuși, se poate aștepta ca un sistem politic extrem de centralizat să fie unul în care se găsesc unele asocieri extinse a următoarelor caracteristici:

1. funcționarii locali și regionali sunt numiți de către centru;
2. există puține căi de participare politică la nivel local;
3. entitățile subnaționale nu au propriile organe legislative;
4. nu există șefi locali care ar contesta autoritatea nivelului central;
5. autoritatea de luare a deciziilor din capitală este concentrată în executiv (sau,

⁵³ Hutchcroft P.D. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, January 2001, p. 23–24.

⁵⁴ Ibidem, p. 33–36.

dacă există un legislativ național, are puține șanse reale de a se exprima);

6. legislativul (în cazurile când există) a fost stabilit ca parte a structurii parlamentare, nu a celei prezidențiale;

7. o proporție semnificativă de legislatori naționali este numită de către centru;

8. există un sistem electoral al reprezentării proporționale (selecția candidaților în cadrul acestui sistem este determinată de un partid politic național);

9. toate partidele politice sunt de talie națională și sunt capabile să aplice strategii și decizii la nivel național pe întreg teritoriul țării;

10. birocrațiile sunt bine izolate de sistemul de patronaj.

Pe de altă parte, se poate aștepta ca un sistem politic cu un grad înalt de descentralizare să aibă asocieri semnificative cu următoarele caracteristici:

1. funcționarii locali și regionali sunt aleși prin vot popular;

2. există mijloace numeroase și bine instituționalizate prin care participarea politică poate să se dezvolte la nivel local;

3. colectivitățile locale au organe legislative bine instituite, capabile să afirme interesele lor în ceea ce privește centrul;

4. în toate provinciile, șefii locali cu o înaltă concentrare a puterii socio-economice și coercitive, contestă autoritatea statului central;

5. există un legislativ național cu o autoritate de luare a deciziilor extinsă;

6. legislativul este o ramură a sistemului de guvernare prezidențial;

7. toți legislatorii naționali sunt aleși, nu numiți;

8. există un sistem electoral proporțional uninominal;

9. toate partidele politice, după sfera de acțiune, sunt locale și au un control redus asupra membrilor sau candidaților lor, fie, asupra persoanelor mandate care candidează și câștigă la alegeri sub stindardul lor;

10. birocrațiile sunt dominate complet de sistemele de patronaj.⁵⁵

În același timp, menționez faptul că Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare consideră că descentralizarea nu trebuie tratată ca pe o alternativă a centralizării, ambele fiind necesare pentru organizarea rațională a sistemului puterii publice. Rolurile complementare ale actorilor naționali și locali ar trebui să fie stabilite în urma analizei celor mai eficiente căi și mijloace de realizare a obiectivelor stabilite. De exemplu, un sistem rutier național ar trebui să fie proiectat cu luarea în considerare a necesităților locale coordonate cu cele naționale. Politica externă ar trebui să fie o funcție națională bazată pe punctele de vedere ale cetățenilor. Managementul deșeurilor solide ar trebui să fie realizat, în primul rând prin mecanisme locale. Și așa mai departe. În proiectarea unei strategii de descentralizare este imperios necesar ca să fie făcută o astfel de analiză.⁵⁶

Aplicarea dozată a celor două modalități de organizare a sistemului puterii publice trebuie corelată cu factorii și condițiile care favorizează soluționarea problemelor concrete existente. Posibilitatea alegerii între metodele centralizate și cele descentralizate trebuie să asigure, mai întâi de toate, administrarea rațională a treburilor publice care ar permite, pe de o parte, realizarea intereselor generale, de nivel național, iar pe de altă parte – să contribuie la realizarea drepturilor, libertăților și intereselor

⁵⁵ Ibidem, p. 37.

⁵⁶ Decentralization: a sampling of definitions. UNDP, 1999, p. 3. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (accesat la 11.03.2005).

individuale sau colective.

Cel mai important lucru în gestionarea relației dintre puterea statală și cea locală într-o anumită țară este crearea unui echilibru durabil între centralizare și decentralizare. În fiecare țară există întotdeauna forțe centripete care tind spre centralizare și forțe centrifuge care tind spre periferie. Toate țările, centralizate sau descentralizate, încearcă întotdeauna să găsească o combinație adecvată a acestor tipuri, întrebarea centrală fiind cât de mult puterea de luare a deciziilor este transferată către autoritățile puterii locale. Decentralizarea este, fără îndoială, esențială pentru a promova o bună guvernare și democrația. Dar, decentralizarea reușește cel mai bine în situațiile în care există un guvern central puternic din punct de vedere al legitimității și al capacității. Interacțiunea dintre forțele centripete și centrifuge poate duce fie la unitate totală (stat puternic centralizat, unitar) sau dezintegrare totală. Dar, poate duce, de asemenea, la un punct de mijloc, de echilibru al guvernantei descentralizate cu exercitarea în comun a puterii.⁵⁷

5.1.3. Forme ale descentralizării. Autoritățile publice locale realizează partea cea mai mare a activităților cu caracter administrativ, atât în țările dezvoltate, cât și în cele în curs de dezvoltare. Țările lumii contemporane se îndepărtează de la tradițiile instituțiilor guvernamentale centralizate, optând pentru descentralizarea puterii publice, care și-a găsit o aplicare largă în noile contexte de dezvoltare socială. Deși multe țări au implementat proiecte de descentralizare, există diferențe foarte mari privind caracteristicile, tipul și gradul de realizare a descentralizării.

În continuare voi examina detaliat formele descentralizării aplicabile și în condițiile Republicii Moldova:

Decentralizarea politică. Asupra formelor de descentralizare politică insistă, în mod obișnuit, politologii, preocupați de democratizare și societatea civilă, urmărind scopul de a identifica modalități eficiente de transfer a puterii decizionale către un nivel inferior al entităților guvernamentale sau către cetățeni sau reprezentanților aleși ai acestora.⁵⁸

Decentralizarea politică, în opinia lui D. Rondinelli,⁵⁹ are drept scop să ofere cetățenilor și reprezentanților lor aleși mai multă putere în cadrul procesului decizional deoarece deciziile luate cu o participare mai mare vor fi mai bine cunoscute și mai relevante pentru interesele societății, decât cele adoptate doar de către autoritățile politice naționale. Se presupune, de asemenea, că selectarea reprezentanților din circumscripțiile electorale locale va permite cetățenilor să cunoască mai bine reprezentanții lor politici, iar oficialilor aleși să cunoască mai bine necesitățile și doleanțele alegătorilor lor. Decentralizarea politică necesită, adesea, reforme constituționale sau modificarea legislației existente, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, consolidarea legislativelor, crearea entităților politice locale, precum și încurajarea grupurilor de interes public eficiente.

Într-o altă lucrare, elaborată în coautorat cu G.S. Cheema au fost elucidate componentele esențiale care ar trebui să le includă descentralizarea politică, ele fiind

⁵⁷ Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States, p. 8-9. <http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf> (accesat la 17.07.2016).

⁵⁸ Cohen J. M., Peterson S. B. Op. cit.

⁵⁹ Rondinelli D. What is Decentralization? ... p. 1-2.

următoarele:

a) organizații și proceduri privind sporirea participării cetățenilor la selectarea reprezentanților politici și în elaborarea politicilor publice,

b) schimbări în structura guvernului prin transferarea puterii și a autorității către unitățile locale de guvernare,

c) distribuirea puterii instituțiilor în cadrul statului prin federalism, federații constituționale, sau regiuni autonome,

d) instituții și proceduri care permit libertatea de asociere și a participării organizațiilor societății civile în procesul de luare a deciziilor publice, în furnizarea de servicii sociale benefice, precum și în mobilizarea resurselor sociale și financiare pentru a influența procesul de luare a deciziilor politice.⁶⁰

Descentralizarea politică înseamnă transferul puterii de luare a deciziilor unităților guvernamentale de nivel inferior și cetățenilor sau reprezentanților aleși ai acestora. Exercițarea acestei puteri de luare a deciziilor autonome este un act de autoadministrare locală sau regională. Nivelul decisiv pentru descentralizarea politică este, de obicei, nivelul intermediar sau regional. Experiența internațională indică faptul că poate exista un sistem cu două niveluri ale puterii publice locale. Într-un astfel de aranjament, autoadministrarea poate îndeplini funcții care altfel ar rămâne sub jurisdicția administrației de stat.⁶¹

Politicile de descentralizare politică sunt elaborate pentru a transfera autoritatea politică sau capacitățile electorale către actorii locali. Exemple de acest tip de reforme sunt populare prin alegerea primarilor și guvernatorilor care în perioadele constituționale anterioare au fost numiți, prin crearea adunărilor legislative locale, sau prin reforme constituționale care să consolideze autonomia politică a guvernelor locale.

Cu toate că descentralizarea politică și democratizarea se pot susține reciproc, cele două procese trebuie să fie analizate distinct. De exemplu, revenirea la alegeri libere și corecte la toate nivelurile de guvernare după un regim autoritar nu constituie în mod necesar o politică de descentralizare politică. Tranziția spre democrație poate fi pur și simplu realizată prin restabilirea normelor electorale și a regulilor din perioada pre-autoritară, fără nici o negociere a unei reforme politice care vizează în mod special nivelul local. În mod similar, în cazul în care o reformă electorală care este proiectată pentru a spori concurența politică în sistemul politic în ansamblul său ar avea drept consecință nedorită creșterea puterii actorilor politici locali, aceasta nu poate fi considerată o măsură de descentralizare politică, deoarece nu a fost planificată, proiectată, sau negociată cu scopul explicit de abilitare a politicilor locale. Pentru a se califica drept descentralizare politică, reforma în cauză trebuie să abordeze în mod explicit delegarea autorității politice sau capacități pentru nivelul local).⁶²

Descentralizarea politică se referă la situațiile în care puterea și autoritatea politică au fost descentralizate la nivele subnaționale. Cele mai evidente manifestări ale acestui tip de descentralizare fiind formele locale de guvernare alese și împuternicite cu atribuții. Din această perspectivă, devoluția este considerată de PNUD o formă de

⁶⁰ Cheema G.S., Rondinelli D.A. Op. cit., p. 6-7.

⁶¹ Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p. 23.

⁶² Falleti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. In: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 329.

descentralizare politică.⁶³ Devoluția, de obicei, constata D. Rondinelli, transferă responsabilitățile pentru servicii către municipalități care aleg proprii lor primari și consilieri, gestionează veniturile lor proprii și au autoritate independentă pentru a lua decizii privind investițiile. În cazul devoluției, administrațiile locale au limite geografice clar și legal recunoscute, asupra cărora își exercită autoritatea și în cadrul cărora îndeplinesc funcții publice. D. Rondinelli nu include devoluția la categoria descentralizării politice, dar consideră că este tipul descentralizării administrative care stă la baza unei descentralizării politice mai profunde.⁶⁴

B. Dafflon și Th. Madiès apreciază devoluția drept cea mai avansată formă de descentralizare care transferă competențele și responsabilitățile organismelor publice alese de către circumscripțiile lor (descentralizarea „teritorială” în Franța). Responsabilitățile și resursele sunt transferate către puterile locale, care au o autonomie considerabilă de decizie cu privire la modul de utilizare a acestor resurse în zona lor de responsabilitate și într-o jurisdicție administrativă recunoscută în mod legal. Devoluția merge mână în mână cu descentralizarea politică atunci când puterile locale trebuie să justifice deciziile lor în fața adunărilor alese. Efectul acestui fapt este de a favoriza democrația la nivel local.⁶⁵

De exemplu, în Marea Britanie, guvernul a finalizat în 1998 procesul descentralizării care dura de secole, prin devoluția multor responsabilități legislative și executive, inclusiv cele ale administrației publice locale, către adunările alese direct în Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord. Această formă de descentralizare politică accentuată transformă peisajul politic și instituțional în această țară, chiar dacă devoluția nu este un „simplu transfer de putere altruist al guvernului central”, care părea să vrea să construiască un cadru instituțional reînnoit, menținând în același timp „eforturile continue de a menține constrângerile și controlul pentru a preveni orice abatere financiară sau că reforma să nu meargă împotriva proiectului politic principal”.⁶⁶

În spațiul de cercetare autohton conceptul devoluției a fost studiat de cercetătorii V. Juc și L. Patlis, care au constatat că „...în lexiconul oamenilor politici, dar și al celor de știință din Republica Moldova, acest termen încă nu a intrat în uz și se folosește foarte rar, doar de unii experți în domeniul administrației publice locale pentru a descrie, în special, caracteristicile specifice ale regionalizării din Regatul Unit, situație care este, de altfel, atestată și pe întreg spațiul fostei URSS”.⁶⁷ Devoluția, în accepțiunea cercetătorilor menționați, „presupune procesul de transmitere a puterii de la guvernul central către nivelul regional de autoritate sau unul ierarhic inferior”, marcând „limita maximă de descentralizare care poate fi atinsă de un stat unitar, fără a

⁶³ PNUD oferă următoarea definiție devoluției: „un transfer deplin al responsabilității, procesului de luare a deciziilor, resurselor și colectarea de venituri la nivel local către o autoritate publică, care este autonomă și pe deplin independentă de autoritatea care i le transferă. Autoritățile respective sunt, de obicei, recunoscute ca persoane juridice independente și sunt, în mod ideal, alese (deși nu este necesar)”. În : The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. a joint UNDP–Government of Germany evaluation, p.30. http://web.undp.org/evaluation/ documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.05.2016)

⁶⁴ Rondinelli D. What is Decentralization? ... p. 2.

⁶⁵ Dafflon B., Madiès Th. Op. cit., p. 8.

⁶⁶ Belloubet-Frier N. Vers un modèle européen d'administration locale? In: Revue française d'administration publique, no 1(121-122), 2007, p. 15.

⁶⁷ Juc V., Patlis L. Op. cit., p. 100, 101.

se transforma în federație”⁶⁸.

Devoluția este în mod obișnuit confundată cu descentralizarea fiscală atunci când este vorba de o atribuire de competențe financiare către nivelurile de guvernare, care au capacitatea de a mobiliza resurse financiare (autonomie fiscală) și au o autonomie bugetară substanțială (în ceea ce privește cheltuielile). Și ar mai trebui de subliniat și faptul că, în practică, termenul „descentralizare” este adesea folosit cu sensul de devoluție, ceea ce uneori provoca confuzie.⁶⁹

În esență, devoluția reprezintă transferul de competențe localizate teritorial, de la autoritățile puterii publice statale la cele locale. Spre deosebire de descentralizare, prin intermediul căreia puterea statală își menține posibilitatea recuperării competențelor transmise puterii publice locale, devoluția presupune o transformare mai profundă a sistemului teritorial de realizare a puterii publice prin transferul către autoritățile publice locale nu doar a atribuțiilor cu caracter executiv, dar și a unor competențe cu caracter legislativ, acordarea unei autonomii largi colectivităților teritoriale locale și consacrarea unor garanții privind menținerea competențelor transferate.

În concluzie, subliniez faptul că descentralizarea politică poate fi definită ca o distribuire pe verticală a puterii între nivelele de realizare a puterii publice care dispun de propria putere decizională.

Descentralizarea administrativă. Potrivit conceptului lansat de D. Rondinelli, descentralizarea administrativă urmărește să redistribuie autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare pentru furnizarea serviciilor publice între diferite niveluri de guvernare. Este transferul de responsabilitate pentru planificarea, finanțarea și gestionarea anumitor funcții publice din partea administrației centrale și a agențiilor ei pentru a conduce unități ale agențiilor guvernamentale, unități subordonate sau niveluri de guvernare, autorități publice semi-autonome sau corporații, autorități regionale sau funcționale pe arii extinse.⁷⁰ Descentralizarea administrativă semnifică schimbarea ierarhică și funcțională a distribuției puterilor de la nivel central la nivel local.⁷¹

V. Popa, elucidând importanța descentralizării administrative pentru edificarea unui sistem eficient al administrației publice, o compara cu o fundație pe care se ține sistemul de administrație publică locală și din aceste considerente, menționa dânsul, este suficient ca fundamentul sau pilonul care ține întreaga construcție să nu fie destul de trainic și sistemul se va demola sau nu va mai fi bun de a-l utiliza la necesitățile pentru care a fost constituit.⁷²

Descentralizarea administrativă include două componente esențiale: deconcentrarea și delegarea. Deconcentrarea, care constă în redistribuirea autorității de luare a deciziilor și a responsabilităților financiare și de gestionare pe diferite niveluri ale administrației centrale, este, adesea, considerată cea mai slabă formă a descentralizării și este folosită, cel mai frecvent, în statele unitare. În cadrul acestei categorii, totuși, politicile și oportunitățile pentru input-urile locale variază: deconcentrarea poate doar schimba responsabilitățile oficialilor administrației centrale din capitală către cei care lucrează în regiuni, provincii sau districte, sau poate crea o

⁶⁸ Ibidem, p.100.

⁶⁹ Dafflon B., Madiès Th. Op. cit., p. 8.

⁷⁰ Cheema G.S., Rondinelli D.A. Op. cit., p. 6-7; Rondinelli D. What is Decentralization? ...p. 2.

⁷¹ Apud Carp R., Sienerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. In: Jurisprudence, no 21(4), 2014, p. 1209.

⁷² Popa V. Op. cit., p.16.

administrație puternică sau o capacitate administrativă locală sub supravegherea ministerelor administrației centrale.⁷³

În scopul de a atinge niveluri mai ridicate de eficiență, guvernele naționale transmit unele dintre funcțiile lor în jos, de-a lungul scalei geografice. Deconcentrarea se ocupă în primul rând de natura administrativă a guvernelor. Prin deconcentrare se realizează reforma distribuției ierarhice și funcționale a funcțiilor între unitățile administrației publice centrale și non-centrale. Prin urmare, menționa M. Illner, deconcentrarea implică un proces prin care funcțiile guvernamentale sunt deplasate în jos în cadrul sistemului ierarhic al birocrăției de stat. Cu toate acestea, acest lucru se realizează fără a slăbi ierarhia sistemului: unitățile deconcentrate rămân în subordinea verticală a autorităților centrale. Pe interior, eficiența administrativă și eficiența furnizării de servicii ar trebui să fie îmbunătățite în rezultatul deconcentrării. Unitățile guvernamentale deconcentrate, fiind mai aproape de domeniul de funcționare decât unitățile de bază, pot acționa cu o mai bună cunoaștere a situației, mai bine să comunice cu părțile interesate și să asigure o mai bună aplicare a deciziilor administrative.⁷⁴ În multe cazuri deconcentrarea reprezintă procesul transferului în cadrul aceleiași structuri, de la nivel central la nivel teritorial, de autoritate/responsabilitate administrativă și financiară.⁷⁵

De procesele de deconcentrare teritorială și descentralizare promovate de guverne sunt strâns legate două variabile: eficiența și legitimitatea, ele fiind cuplate funcțional și consolidându-se reciproc. Eficiența consolidează legitimitatea guvernelor și, invers, legitimitatea este un factor în susținerea eficienței.⁷⁶

Nu toți cercetătorii tratează deconcentrarea ca o varietate a descentralizării administrative. Astfel, A. Iorgovan trata deconcentrarea ca pe o formă a centralizării, deoarece ea constă în recunoașterea agenților statului, repartizați pe întregul teritoriu al țării, a unei anumite puteri de decizie. Agenții respectivi sunt subordonați ierarhic puterii centrale, pe de o parte, iar deciziile lor sunt imputabile exclusiv statului, pe de altă parte.⁷⁷ Și Dr. Dincă împărtășește această opinie, menționând că „deconcentrarea reprezintă o formă diminuată a centralizării ce presupune deplasarea în teritoriu a unor competențe etatice, menținându-se relația de subordonare față de nivelul central”.⁷⁸

Deconcentrarea, în general, are scopul de a îmbunătăți eficiența de acțiune operațională a guvernului central într-un anumit district administrativ,⁷⁹ acesta fiind cel mai minimal tip extins de descentralizare administrativă și cel mai comun aplicat în ultimele decenii în țările în curs de dezvoltare.

Delegarea este o formă mai extinsă a descentralizării și se referă la transferul luării deciziilor și a autorității administrative și/sau a responsabilității privind sarcinile clar stabilite de la autoritățile centrale către instituțiile și organizațiile care nu sunt subordonate direct administrației centrale, dar care sunt responsabile în fața acesteia.

⁷³ Rondinelli D. What is Decentralization? ... p. 2.

⁷⁴ Illner M. Op. cit., p. 23.

⁷⁵ Proftiroiu A., Proftiroiu M., Pradeilles A.A. Considerații privind procesul de descentralizare în România. În: Administrație și Management Public, nr. 7, 2006, p. 33.

⁷⁶ Illner M. Op. cit., p. 23.

⁷⁷ Iorgovan A. Op. cit., p. 451.

⁷⁸ Dincă Dr. Deconcentrarea serviciilor publice. <http://www.cadranpolitic.ro/?p=2034> (accesat 02.04.2016).

⁷⁹ Dafflon B., Madiès Th. Op. cit., p. 8.

Cea mai tipică, este delegarea unor sarcini de către guvernul central către organizațiile semi-autonome, care nu sunt controlate în totalitate de către guvern, dar responsabile din punct de vedere a acestora, cum ar fi întreprinderile de stat și corporații de dezvoltare urbană sau regională. Administrațiile delegă responsabilități atunci când creează întreprinderi publice sau corporații, autorități din sectorul locuințelor, autorități de transport, districte cu servicii speciale, districte școlare semi-autonome, corporații de dezvoltare regională sau unități speciale de implementare a proiectelor. De obicei, aceste organizații au mare discreție în procesul de luare a deciziilor. Acestea pot fi scutite de constrângeri ce țin de personalul serviciului public și pot fi abilitate să taxeze utilizatorii în mod direct din servicii. Aceste entități cu statut juridic independent și bugete autonome sunt, în general, obligate să raporteze guvernului central. Administrațiile locale furnizează, în general, anumite servicii foarte specifice, care sunt delegate acestora de către guvernul central sau de următorul nivel superior al guvernării (în acest caz, ei sunt beneficiarii de competențe delegate și resurse). Din ce în ce mai des, entitățile puterii centrale și locale delegă unele sarcini, cum ar fi colectarea de deșeuri menajere și repararea drumurilor, prin contractarea unor firme private.⁸⁰

În cazul delegării, autoritatea și responsabilitatea se distribuie deseori și unităților locale de guvernare sau agențiilor locali care nu sunt întotdeauna neapărat sucursale sau birouri locale ale autorității care delegă sarcinile. Cu toate că se transferă responsabilitatea către unitățile sub-naționale, cea mai mare parte a responsabilității rămâne pe verticală, la unitatea centrală care le-a delegat.⁸¹

Descentralizarea spațială. Pe lângă descentralizarea administrativă și politică, poate avea loc și descentralizarea spațială. Ca regulă, menționa M. Illner, reformele de descentralizare trebuie să abordeze următoarele două momente privind aspectele teritoriale ale guvernării: prima se referă la nivelurile teritoriale de guvernare - numărul lor, caracterul, funcțiile și relațiile reciproce (relații interguvernamentale), iar cea de-a doua la unitățile teritoriale (zone guvernamentale) reprezentând fiecare nivel - caracterul, numărul și delimitarea lor. Având în vedere contextele foarte diferite în care reformele sunt concepute și puse în aplicare în diferite țări, nu pot fi formulate reguli generale fixe cu privire la modul în care să se procedeze în rezolvarea sarcinilor de mai sus. Cu toate acestea, anumite principii pot fi formulate cu privire la aspectele spațiale sau geografice ale reformei: a) respectarea particularităților geografice și demografice ale țării, b) principiul ariei naturale, c) sustenabilitatea, d) principiul relațiilor interguvernamentale, e) dimensiunea supra-statală.⁸²

Referitor la dimensiunea spațială a descentralizării administrative, J.M. Cohen și S.B. Peterson menționau că ea se manifestă atunci când sarcinile din sectorul public sunt mutate geografic departe de centrul administrativ. Ei consideră că „descentralizarea spațială” este un termen utilizat de către proiectanți regionali și geografi implicați în formularea politicilor și programelor care vizează reducerea concentrării urbane excesive prin promovarea polilor de creștere regionali, care au

⁸⁰ Cohen J. M., Peterson S. B. Op. cit.; Dafflon B., Madiès Th. Op. cit., p. 8.

⁸¹ The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. a joint UNDP-Government of Germany evaluation, p.30. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.05.2016).

⁸² Illner M. Op. cit., p. 23-25.

potențialul de a deveni centre de producție și piețe agricole regionale.⁸³

În cadrul descentralizării spațiale autoritatea și responsabilitatea sunt transferate unor entități situate în locații fizice diferite, de la nivel central către cel local. Respectivul transferuri includ și aspectul instituțional, care implică trecerea rolurilor și funcțiilor de la o agenție centrală către multiple agenții, ceea ce înseamnă demonopolizare și acceptarea pluralismului.

După cum constata R. Prud'homme, cele mai multe discuții referitor la descentralizare ignoră geografia. Decentralizarea în India este discutată cu aceleași concepte și cuvinte ca și descentralizarea în Tunisia; și descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Conceptul cheie în descentralizarea diferențiată din punct de vedere geografic, după R. Prud'homme este masa critică. Pentru ca unitățile descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale descentralizării, acestea trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile. Această eficiență poate fi sporită prin formare personală și consolidare instituțională, dar descentralizând impozitele și chiar cheltuielile pentru autoritățile locale mici și slabe este puțin probabil să fie cu succes.⁸⁴

Decentralizarea asimetrică. Experiența statelor contemporane indică faptul că nu există un model singular de descentralizare chiar și în țările cu aceeași structură politică, adică sistem unitar sau federal. În cazul statelor unitare, deși au sistem politic similar, există o mare diversitate în ceea ce privește aspectele culturale și istorice între regiunile aceluiași stat. La o analiză mai extinsă e lesne de remarcat că progresul economic, dinamica politicilor locale, precum și condițiile și resursele naturale sunt, de asemenea, diverse. Acesta este motivul pentru care, abordările politice, administrative și financiare ar trebui să fie adaptate pentru fiecare regiune, în funcție de condițiile obiective existente și scopurile propuse. În aceste condiții, descentralizarea asimetrică, care înseamnă un design de descentralizare adaptat pentru diferite regiuni, ar fi o soluție rezonabilă.

Noțiunea de descentralizare asimetrică în sine a evoluat de la conceptul de federație asimetrică introdus în circuitul științific de Ch.D. Tarlton în 1965. Pornind de la premisa că „în studiile privind federalismul abordările predominante evită să acorde suficientă atenție diverselor moduri în care fiecare stat membru într-un sistem federal este capabil să se raporteze la sistem în ansamblul său, la autoritatea centrală, și la fiecare stat membru”, Ch.D. Tarlton a propus folosirea a două noțiuni pentru a explica situația. Prima, noțiunea de simetrie, care se referă la măsura în care statele componente împărtășesc, mai mult sau mai puțin, preocupările comune ale sistemului federal în ansamblu. În același sens, al doilea termen, conceptul de asimetrie exprimă, măsura în care statele componente nu împărtășesc aceste trăsături comune. Simetria sau asimetria relației unui stat membru a federației este determinată de participarea sa la structurile sociale, culturale, economice și politice ale sistemului federal din care face parte. Această relație, la rândul său, este un factor important în modelarea relațiilor sale cu alte state componente și cu autoritatea națională.⁸⁵

⁸³ Cohen J. M., Peterson S. B. Op. cit.

⁸⁴ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 214-215.

⁸⁵ Tarlton Ch. D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. In: The Journal of Politics, Vol. 27, No. 4, 1965, p. 861.

Probabilitatea de aplicare a descentralizării asimetrice este mai mare în statele unitare, deoarece în statele federale există tendința de a pune în aplicare o autonomie mai largă și eventual - deplină, pentru guvernele lor subnaționale. Există unele tipuri posibile de descentralizare aplicate în statele unitare, de exemplu autonomie extinsă, autonomie limitată, și autonomie specială. Atunci când două sau mai multe tipuri de descentralizare sunt pe cale să fie puse în aplicare în același timp, pentru diferite regiuni, în cadrul unui aceluiași stat, atunci avem prezentă o descentralizare asimetrică.

Descentralizarea asimetrică nu este o abatere de la ideea de bază a descentralizării, mai degrabă este un factor de consolidare a obiectivelor descentralizării prin sporirea eficacității și a eficienței activităților autorităților publice, precum și prin consolidarea democrației locale. În acest caz, puterea locală este fortificată prin menținerea particularităților privind caracteristicile, potențialul, necesitățile și contextul social și istoric local.

Mai mult ca atât, având în vedere că fiecare regiune a oricărei țări are caracteristici politice, sociale și culturale diferite, descentralizarea asimetrică ar fi o politică deliberată de a evita problemele guvernului național legate de o anumită regiune. Acesta este motivul pentru care, statele contemporane folosesc descentralizarea, nu numai că o strategie politică de a transfera puterile guvernamentale, dar și ca un mecanism de asigurare a unui echilibru a puterilor locale. Acest nou echilibru ar putea fi realizat prin reducerea nivelului de intervenție a puterii statale și extinderea autonomiei de acțiune a puterilor locale.

Analiza principalelor tendințe în ceea ce privește schimbările în sfera locală din mai multe țări contemporane scoate în evidență faptul că noile modele de organizare teritorială a puterii publice par să favorizeze formele asimetrice. Descentralizarea asimetrică este deja practică de multe state unitare, cum ar fi Franța, Japonia, China și Indonezia.

Contrar statului napoleonian cu structură omogenă, în lumea contemporană apar schimbări organizaționale care fac puterile tradiționale (statul, regiunile, municipalitățile) să fie însoțite de o multitudine de noi actori, rezultând consacrări normative diferențiate. Astfel, apar norme specifice pentru zonele urbane, printre care sunt capitalele de stat. Structurile de asociere a comunelor sunt în căutarea ariei geografice necesare pentru a putea dezvolta plenitudinea competențelor lor. Această asimetrie este întărită prin alocarea către regiuni, în multe state descentralizate, a posibilității de a configura sistemul local. Atribuțiile extinse cu caracter normativ ale regiunilor în ceea ce privește domeniul local, duc de asemenea, la ceea ce puterea locală poate oferi diferite contururi într-un singur stat.⁸⁶

Descentralizarea asimetrică se constituie într-o soluție câștigător-câștigător pentru a rezolva orice conflict între susținătorii statutului unitar și promotorii separatismului. Prin aplicarea descentralizării asimetrice, structura politică de bază a statelor unitare nu este schimbată în mod necesar în federalism. Având în vedere că obiectivul principal este de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice pentru oameni, opunerea statelor unitare celor federale, sau descentralizate celor deconcentrate, nu mai este relevantă. Cel mai important lucru care trebuie remarcat este faptul că ambele, atât statele unitare cât și cele federale au șanse egale de a promova descentralizarea

⁸⁶ Nogueira López A. Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation. In: Revue française d'administration publique, no 1(121-122), 2007, p. 171-172.

asimetrică.⁸⁷

Descentralizarea asimetrică oferă posibilitatea de a direcționa separatismul local în albia dialogului constructiv și prin aceasta poate fi preîntâmpinată descompunerea statului sub presiunea tendințelor centrifuge. Reacționând la temerile că descentralizarea ar putea provoca separatismul în Ucraina, Gianni Buquicchio, președintele Comisiei de la Venetia menționa că „descentralizarea, mai degrabă, este o alternativă la separatism”.⁸⁸

Descentralizarea fiscală. Descentralizarea fiscală se referă la setul de politici menite să sporească veniturile sau autonomia fiscală a autorităților locale. Politicile de descentralizare fiscală își pot asuma diferite forme instituționale, cum ar fi o creștere a transferurilor de la guvernul central, crearea de noi taxe locale, sau delegarea autorității fiscale, care a fost anterior la nivel național.⁸⁹

Descentralizarea fiscală include: a) mijloacele și mecanismele de cooperare fiscală în distribuirea veniturilor publice între toate nivelurile de guvernare, b) delegarea fiscală privind atragerea veniturilor publice și alocarea cheltuielilor și c) autonomie fiscală pentru autoritățile statale, regionale sau locale.⁹⁰

Responsabilitatea financiară este o componentă esențială a descentralizării. Dacă administrațiile locale și organizațiile private sunt pentru a îndeplini funcțiile descentralizate în mod eficient, atunci ele trebuie să aibă venituri corespunzătoare – ridicate la nivel local sau transferate de la administrațiile centrale – precum și autoritatea să ia decizii ce țin de cheltuieli.

Descentralizarea fiscală poate avea mai multe forme, inclusiv: a) autofinanțare sau recuperare a costurilor prin taxe de utilizare, b) co-finanțare sau co-producție, în care utilizatorii participă la furnizarea serviciilor sau infrastructură prin contribuții bănești sau prin forța de muncă, c) extinderea veniturilor locale prin taxe de proprietate sau vânzări, sau taxe indirecte, d) transferuri interguvernamentale a veniturilor generale din impozitele colectate de administrația centrală către administrațiile locale pentru utilizări generale sau specifice, e) autorizarea împrumuturilor municipale și mobilizarea resurselor administrației naționale sau locale prin garanții de împrumut.⁹¹

Potrivit opiniei lui W. Oates principiul de bază al descentralizării fiscale constă în „prezumția că furnizarea de servicii publice ar trebui să fie situată la cel mai scăzut nivel de administrare care să cuprindă, într-un sens spațial, beneficiile și costurile relevante”.⁹² Iar pentru ca puterea locală să aibă capacitatea de a-și îndeplini în mod eficient funcțiile este necesar de a fi îndeplinite anumite condiții. În primul rând, autoritățile regionale și locale au nevoie de propriile lor surse independente de venituri. Cea de a doua condiție, în strânsă legătură cu prima, se referă la natura veniturilor proprii.⁹³ Astfel, puterea publică locală poate exista doar acolo unde își poate forma

⁸⁷ Utomo T.W. Op.cit.

⁸⁸ Имеет ли смысл для Украины федерализация. <http://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218> (accesat la 21.07.2016).

⁸⁹ Falleti T.G. Op. cit., p. 329.

⁹⁰ Cheema G.S., Rondinelli D.A. Op. cit., p. 7.

⁹¹ Rondinelli D. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999, p.2-3. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 02.04.2016).

⁹² Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, 1999, p. 1122.

⁹³ Idem, The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. In: National Tax Journal, Vol.

propriul buget. Dar, mai ales în statele în curs de dezvoltare, puterile locale și regionale, cu toate că dispun de prerogative legale de a impune taxe și impozite locale, în condițiile în care baza fiscală este foarte slabă, iar dependența de subvențiile puterii statale este adânc înrădăcinată, nu fac mari eforturi pentru a-și exercita aceste atribuții.⁹⁴

Descentralizarea economică. Potrivit opiniei lui D. Rondinelli cele mai complete forme de descentralizare din perspectiva unei administrații sunt privatizarea și dereglementarea, ele transferând responsabilitate funcțiilor din sectorul public către sectorul privat. În același timp, ele permit realizarea funcțiilor care, în principal sau exclusiv, au fost în responsabilitatea administrației și care urmează să fie efectuate de către întreprinderi, grupuri comunitare, cooperative, asociații voluntare private și alte organizații non-guvernamentale. Privatizarea și dereglementarea sunt, de obicei, însoțite de liberalizarea economică și politici de dezvoltare a pieței.

Privatizarea poate varia în domenii, de la furnizarea de bunuri și servicii bazate în întregime pe funcționarea liberă a pieței, către parteneriate publice și private, în care administrația și sectorul privat cooperează pentru a furniza servicii sau infrastructură. Avantajele privatizării ar fi următoarele: a) permite întreprinderilor private să îndeplinească funcții care au fost monopolizate anterior de către administrație; b) oferă posibilitatea contractării externe a furnizării sau a gestionării serviciilor publice sau facilități pentru întreprinderile comerciale, c) poate include programe de finanțare a sectorului public prin intermediul pieței de capital, cu reglementări sau măsuri adecvate pentru a asigura că administrația centrală nu suportă riscul pentru acest împrumut și permițând organizațiilor private să participe; d) transferă responsabilitatea pentru furnizarea serviciilor de la sectorul public la cel privat prin cesionarea întreprinderilor de stat.

Dereglementarea reduce constrângerile legale privind participarea privată la furnizarea serviciilor sau permite concurența între furnizorii privați pentru serviciile furnizate anterior de către administrație sau de către monopolurile reglementate.⁹⁵

Descentralizarea economică, în afară de privatizarea întreprinderilor de stat și dereglementare, mai include liberalizarea pieței și parteneriatele public-privat.⁹⁶ Formele de descentralizare ale „pieței” sunt, în general, utilizate de către economiști pentru a analiza și de a promova o acțiune care facilitează crearea unor condiții care să permită producerea și furnizarea bunurilor și serviciilor care urmează să fie produse și furnizate de către mecanismele de piață sensibile la preferințele indivizilor. Această formă de descentralizare a devenit mai răspândită din cauza tendințelor recente spre liberalizare economică, spre privatizare și dispariția economiilor de comandă. În conformitate cu aceasta, bunurile și serviciile publice sunt produse și furnizate de firmele mici și mari, grupuri comunitare, cooperative, asociații voluntare private și ONG-uri.⁹⁷ Descentralizarea pieței se face în favoarea entităților non-publice, în cazul în care planificarea și responsabilitatea administrativă sau alte funcții publice sunt transferate de la guvern la instituții voluntare, private sau non-guvernamentale, cu

XLVI, No. 2, p. 241.

⁹⁴ Rondinelli D. What is Decentralization? ... p.3.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Cheema G.S., Rondinelli D.A. Op. cit., p. 6-7.

⁹⁷ Cohen J. M., Peterson S. B. Op. cit.

beneficii clare și cu implicarea publicului.⁹⁸

Descentralizarea economică, în linii generale, înseamnă crearea unui cadru permisiv pentru dezvoltarea producerii de bunuri și servicii în scopul satisfacerii interesului public la nivel local.

5.2. Avantajele, dezavantajele și problemele descentralizării puterii publice pentru Republica Moldova

5.2.1. Rolul descentralizării în aprofundarea proceselor de democratizare a statelor postsovietice. În ultimele decenii, procesele de descentralizare, practic, au cuprins lumea întreagă. Motivul acestui amplu proces este unul simplu: evoluțiile recente în materie de guvernare democratică și diversitatea teritorială a lumii contemporane presupun asumarea unei anumite flexibilități ale sistemelor de organizare teritorială a puterii publice și evident, statele centralizate nu mai pot răspunde acestor provocări. Dezamăgirea față de planificarea centralizată a dezvoltării economice a făcut ca multe țări în curs de dezvoltare, începând cu anii '70 ai sec. XX, să descentralizeze responsabilitățile pentru planificarea dezvoltării socio-economice și administrarea treburilor publice la nivel local.⁹⁹ Era din ce în ce mai dificil de a gestiona eficient programele de dezvoltare și planificare centralizată, deoarece condițiile socio-economice și politice deveniseră mult mai complexe. Atât liderii politici din țările în curs de dezvoltare, cât și consilierii lor externi au vociferat apelul pentru descentralizare ca un mecanism de a face politicile mai receptive la nevoile locale și de implicare a populației locale în procesele de guvernare democratică.¹⁰⁰

Urmare a tendințelor și proceselor globale de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale, guvernarea democratică și descentralizată, într-o formă sau alta, a fost adoptată de multe țări de-a lungul ultimilor decenii. Până la începutul anilor '90 ai secolului trecut, doar douăsprezece dintre cele șaptezeci și cinci de țări cu o populație de peste 5 milioane de oameni realizaseră o anumită formă de decentralizare. La sfârșitul anilor 1990, circa 95 la sută din țările cu sisteme politice democratice aveau entități subnaționale de administrare sau guvernare. La începutul anilor 2000, în lume existau mai multe state democratice, decât nedemocratice.¹⁰¹ Freedom House, din totalul de 195 țări (cu o populație de 7.315.804.000 locuitori) monitorizate în anul 2015 a stabilit următorul clasament al gradului lor de libertate: „libere” – 44% (40% populație), „parțial libere” – 30% (24% populație) și „non libere” – 26% (36% populație).¹⁰²

Programul ONU pentru Așezări Umane (UN-HABITAT), într-un raport privind

⁹⁸ The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. a joint UNDP–Government of Germany evaluation, p.30. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat la 11.05.2016).

⁹⁹ Firman T. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development. In: Review of Urban & Regional Development Studies. Jul-Nov, 2009, Vol. 21, Issue 2/3, p. 145.

¹⁰⁰ Oates W. The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. In: National Tax Journal, Vol. XLVI, No. 2, p. 238.

¹⁰¹ Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings Institution Press, 2007, p. 8.

¹⁰² Freedom in the World 2016, p. 8. https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf (accesat la 13.05.2016).

importanța descentralizării eficiente pentru consolidarea puterii publice locale, constata că un număr de țări dezvoltate sau în curs de dezvoltare au fost implicate în redefinirea relațiilor între entitățile lor teritoriale cu privire la: transferarea sau eficientizarea funcțiilor, redefinirea împuternicirilor și autorității de luare a deciziilor și realocarea resurselor. Consecințele acestor schimbări, fără nici o excepție, au avut impact asupra rolurilor și responsabilităților economice și administrative în gestionarea problemelor sociale, economice și de mediu la nivel local.¹⁰³ În ultimele două decenii, 80% dintre toate țările lumii au trăit experiența reformelor administrative care au avut drept scop descentralizarea. Astfel, reformele administrative din țările Europei Centrale și de Est s-au înscris în amplul proces de descentralizare care are loc în lumea întreagă.¹⁰⁴

Dacă în țările dezvoltate, descentralizarea, în principal, a însemnat căutarea unor forme mai eficiente de guvernare, în scopul de a asigura competitivitatea economiei naționale, în țările aflate în tranziție, procesul de descentralizare a fost mai complicat. În aceste țări descentralizarea a fost legată inseparabil de punerea în aplicare a pârgurilor economiei de piață și a mecanismelor și instituțiilor democratice. M. Illner menționa că în marea schimbare cu care s-au confruntat țările din Europa Centrală și de Est și CSI începând cu 1989/1990, au trebuit să facă față la trei transformări fundamentale: a) de la o economie de stat planificată la o economie de piață privată, b) de la regulile centralizării autoritare la o democrație pluralistă și c) de la un mod de organizare a societății în care domina partidul și statul la o societate civilă relativ autonomă. În plus, unele țări s-au confruntat, de asemenea, cu provocarea constituirii națiunii. Transformarea structurilor teritoriale a guvernelor și a descentralizării au fost considerate ca o parte importantă a procesului de stabilire a unei democrații pluraliste și construirea unei societăți civile.¹⁰⁵

Potrivit opiniei lui Zd. Petak, descentralizarea în fostele țări socialiste din Europa Centrală și de Est a fost una dintre condițiile prealabile pentru adaptarea economiilor lor la standardele economiei de piață. Din acest motiv elaborarea posibilelor direcții ale procesului de descentralizare a devenit tema frecventă de cercetare pentru mulți oameni de știință și experți din țările respective.¹⁰⁶ În acest context menționez că descentralizarea nu a avut în prim plan doar probleme de ordin economic. În statele post-comuniste descentralizarea, în afară de economie, mai constituie obiectul de studiu a cel puțin cinci ramuri ale științelor sociale: științei politice, științei administrației, sociologiei, geografiei politice și a dreptului. Problema privind rolul descentralizării în aprofundarea proceselor de democratizare a societății s-a aflat adesea și în atenția specialiștilor din diverse domenii ale activității practice.

În raport cu democrația, privită „ca o luptă niciodată câștigată și niciodată sfârșită”, D. Apostol menționa că descentralizarea apare complementară și inseparabilă.¹⁰⁷ În general, opțiunea pentru o guvernare democratică s-a bazat pe două

¹⁰³ International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all. UN-HABITAT, 2009, p.8.

¹⁰⁴ Carp R., Sienerth A.K. Op. cit., p. 1210-1211.

¹⁰⁵ Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p. 25.

¹⁰⁶ Petak Zd. How to Measure Decentralization: The Case-Study from Central European Countries. Bloomington, 2004. http://www.indiana.edu/~wow3/papers/wow3_petak.pdf (accesat la 15.07.2016).

¹⁰⁷ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr.1,

argumente: în primul rând, că oferă un cadru instituțional pentru participarea tuturor cetățenilor în procesele economice și politice; și în al doilea rând, că promovează drepturile și valorile universale ale omului ca scop în sine. Guvernarea democratică presupune că statul asigură alegeri libere și corecte; descentralizează, în mod corespunzător, puterea și resursele colectivităților locale; asigură independența sistemului judiciar și accesul la justiție; menține un serviciu public care funcționează eficient; asigură separarea puterilor; asigură accesul la informație și independența mass-media; garantează drepturile fundamentale ale omului precum și libertatea de exprimare; aplicarea unor politici economice solide.¹⁰⁸ Din această perspectivă descentralizării îi revine un rol important în afirmarea unei guvernări democratice. Și tocmai de aceea, în diverse state ale lumii contemporane, din diferite regiuni geografice, se desfășoară ample procese de descentralizare, prin care se promovează obiective democratice și de dezvoltare, descentralizarea, după cum menționa A. Iorgovan constituind „corolarul indispensabil al democrației”.¹⁰⁹

Cele mai multe informații privind relația existentă între descentralizare și guvernarea democratică provin din experiența statelor dezvoltate. În cele mai multe dintre aceste țări, edificarea instituțiilor democratice și extinderea drepturilor cetățenești a avut loc pe parcursul unei îndelungate perioade de centralizare, descentralizarea desfășurându-se în condițiile în care aceste drepturi și instituții democratice au fost, în mare măsură, formalizate. Spre deosebire de ele, în Republica Moldova, ca și în majoritatea țărilor postsovietice, descentralizarea a coincis cu o perioadă de tranziție democratică. Prin urmare, autoritățile publice fiind abilitate să exercite puterea publică, de rând cu celelalte instituții publice, la toate nivelurile de putere, s-au ocupat și de implementarea valorilor societății democratice.

Având în vedere aceste realități sociale este foarte util de a releva modul în care descentralizarea influențează guvernarea democratică în contextul în care instituțiile politice, juridice și administrative se află încă în stadiul de construcție. Cercetătorii J.M. Cohen și S.B. Peterson au remarcat faptul existenței unei tendințe de a argumenta simplist că alegerile democratice, oficiali locali și consilii responsabile sunt elementele esențiale pentru descentralizarea eficientă a puterii publice. Ei consideră că din punct de vedere metodologic această afirmație suferă de utilizarea neglijentă a terminologiei critice și a ipotezei idealiste despre dezvoltarea centrată pe oameni și confundă relația dintre formele politice și administrative ale descentralizării. În mod clar, cu cât e mai mare cantitatea de descentralizare democratică, care are loc, cu atât e mai largă gama de forme administrative sau politice a strategiilor de descentralizare, pe care factorii de decizie din autoritățile puterii statale le au la îndemână în raport cu problema existentă. Pe de altă parte, în țările în care s-au confruntat cu o descentralizare politică minimală, strategiile de descentralizare administrativă sunt limitate la deconcentrare. În consecință, democratizarea poate facilita strategiile de descentralizare administrativă și/sau politică, dar absența acesteia nu înseamnă neapărat că aceste strategii nu pot fi eficiente sau eficace.¹¹⁰

1993, p. 47.

¹⁰⁸ Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings Institution Press, 2007, p. 6.

¹⁰⁹ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, Ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005, p. 452.

¹¹⁰ Cohen J. M., Peterson S. B. Methodological Issues in the Analysis of Decentralization.

M. Illner, argumenta că descentralizarea contribuie în cel puțin cinci moduri diferite la procesul de democratizare:

În primul rând, oferă oportunități pentru segmente largi ale populației de a participa direct la guvernare prin funcții electivă sau indirect, prin alegeri locale sau prin monitorizarea îndeaproape a guvernului la locul de muncă. Acest lucru ajută, de asemenea, la învățarea de noi roluri și practici politice.

În al doilea rând, oferă oportunități pentru dezvoltarea unor noi elite la nivel local, care ar putea necesita abilități politice pentru a participa efectiv la viața politică națională.

În al treilea rând, autoritățile publice locale acționează, într-o oarecare măsură, cel puțin, ca un control sau forță compensatorie pentru autoritățile centrale.

În al patrulea rând, descentralizarea solicită actorilor locali și regionali să se implice în dezvoltarea economică și socială locală și regională.

În al cincilea rând, descentralizarea funcțiilor administrației la nivel local împiedică o supraîncărcare a guvernului la centru.¹¹¹

Și Comitetului Regiunilor s-a pronunțat în sensul că este extrem de important ca guvernarea locală și regională să fie exercitată de autorități alese în mod democratic, reprezentative în sens amplu, care să fie obligate să își asume responsabilitatea față de populația lor. Proximitatea față de locuitori a unei astfel de politici reprezintă valoarea adăugată a democrației locale și regionale, întrucât buna guvernare și transparența contribuie la legitimitatea și responsabilitatea structurilor locale și regionale, sporind încrederea în acestea.¹¹²

Indiscutabil, descentralizarea este o componentă importantă a reformelor democratice care au avut sau au loc, mai ales în statele postsovietice. Nu putem înțelege beneficiile depline ale guvernării democratice, dacă nu vom accepta faptul că nu toate problemele au un caracter statal și că rezolvarea acestora implică luarea unor decizii la nivel local de către cei care-i vor simți nemijlocit efectele. Descentralizarea corectă și eficientă, menționa V. Popa, este esențială în procesul reformei administrației publice locale, deoarece presupune o delimitare clară a atribuțiilor și surselor de venit ale autorităților centrale și locale după anumite reguli, astfel încât autonomia locală să fie garantată și autoritățile locale să poată gestiona independent problemele de interes local și resursele materiale și financiare pe care le au la dispoziție. Ceea ce nu s-a reușit a realiza în rezultatul reformelor din anii 1994, 1998 și 2003, în viziunea sa, a fost anume descentralizarea corectă a serviciilor publice.¹¹³

Descentralizarea este considerată a fi și o condiție prealabilă a democrației, fiind utilizată ca termen-cheie pentru evaluarea democratizării unui regim politic.¹¹⁴ Referitor la ideea că descentralizarea este o condiție esențială pentru democratizare, menționez că susținătorii ideii au argumentat că descentralizarea are potențial de a îmbunătăți guvernarea democratică prin responsabilizarea autorităților publice,

<http://web.iaincibon.ac.id/ebook/moon/PoliticalScience/Isu%20metodologi%20desentralisasi.pdf> (accesat la 14.06.2015).

¹¹¹ Illner M. Op. cit, p. 391.

¹¹² Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139, 17.05.2013, p. 42.

¹¹³ Descentralizarea: elementele unui model / Resp. de ed.: Victor Popa. Chișinău: TISH, 2006. p. 16.

¹¹⁴ Carp R., Sienerth A.K. Op. cit., p. 1209.

deoarece acestea ar fi mai aproape de cetățeni și ar fi mai capabili de a discerne în ce constau preferințele lor. În plus, decentralizarea aduce cetățenii mai aproape de guvern, permițându-le să știe cu ce se ocupă autoritățile alese de ei și de a le responsabiliza pentru activitatea și acțiunile lor. De asemenea, decentralizarea permite cetățenilor să se implice mai activ în deliberările cu privire la afacerile publice. Decentralizarea oferă o mai bună calitate a reprezentării, o mai mare transparență, și mai multe oportunități de participare pentru cetățeni. Ca urmare, autoritățile publice ar fi receptive și mai responsabile față de cetățeni, care, la rândul lor, vor fi mai activ implicați în deliberările cu privire la treburile publice de importanță locală.

O concluzie generală, care se impune ca urmare a studierii diverselor reforme de decentralizare a puterii publice care au avut loc în Europa Centrală și de Est, este că, indiferent de similitudinile conceptuale, trăsăturile comune ale mecanismelor de implementare, problemele de aceeași natură, nu există un set de principii și soluții universal aplicabile și care ar produce efecte similare în toate statele. Aplicarea unui „model ideal” al descentralizării, care a funcționat cu succes în unul sau câteva state nu garantează *a priori* succesul, deoarece fiecare stat are propriile particularități politice, sociale, economice și istorice care, până la urmă, au un rol determinant în reușita procesului de decentralizare.

5.2.2. Avantajele descentralizării. Asumarea procesului de decentralizare a puterii publice înseamnă și acceptarea situației că statul nu mai reprezintă singura colectivitate teritorială recunoscută, întrucât alături de acesta sunt recunoscute și colectivitățile teritoriale locale care au propriile interese, diferite de interesele generale ale statului și dispun de mijloace materiale, financiare și resurse umane necesare pentru satisfacerea intereselor lor publice.

În general, literatura de specialitate, tratează decentralizarea ca pe un fenomen pozitiv, fiind aduse un număr foarte mare de argumente referitor la avantajele descentralizării. Majoritatea autorilor agreează opinia că decentralizarea asigură sporirea calității și a eficienței sistemului puterii publice facilitând, în același timp, participarea populației în procesul de elaborare, adoptare și realizare a deciziilor cu caracter politic, economic și social.

D. Rondinelli, unul din autorii consacrați ai tematicii descentralizării a alcătuit o listă în care a inclus avantajele descentralizării. Acestea sunt:

- este un mijloc de depășire a limitelor planificării centralizate;
- este un mijloc de reducere a birocrăției și a procedurilor birocratice;
- este un mijloc de aprofundare a cunoștințelor privind luarea deciziilor raportate la condițiile și nevoile locale;
- permite o „penetrare” mai bună a politicilor naționale la nivel local;
- permite o reprezentare a diverselor interese etnice, religioase și politice în planificarea și gestionarea politicilor publice;
- extinde capacitatea administrativă printr-o varietate mai mare de organizații și le permite acestora să îndeplinească funcții care nu se desfășoară în mod eficient la centru.;
- crește eficiența administrației centrale prin redistribuirea sarcinilor de rutină aflate în gestionarea funcționarilor înalți;
- asigură concentrarea ministerelor asupra coordonării problemelor la nivel local;
- este un mijloc de compensare a influenței negative a elitelor locale care se

opun proceselor de implementare a unui proces decizional transparent;

- poate reduce efectele „dezeonomiilor de scară” asociate cu supra-concentrarea responsabilităților la centru;

- crește flexibilitatea administrației și a abilității de a experimenta cu soluții inovatoare pentru probleme locale specifice;

- crește interesul populației pentru sistemul politic prin asigurarea unor oportunități mai mari de participare.¹¹⁵

Unul din argumentele forte privind necesitatea descentralizării este acela că prin descentralizare se îmbunătățește calitatea serviciilor publice oferite populației. Ca urmare a transferului de puteri și responsabilități, de la nivel central către colectivitățile locale, mai aproape de beneficiarul final, serviciile sunt produse direct la nivel local, astfel că și impactul lor este mai vizibil. Prin această apropiere, descentralizarea devine un mijloc de a responsabiliza autoritățile publice locale, care în mod firesc relaționează direct cu cetățenii, cunosc cel mai bine nevoile comunităților și sunt în măsură să le răspundă în mod adecvat. Astfel, prin apropierea deciziei de beneficiarii serviciului public, prin descentralizare, nu numai că se asigură o mai bună satisfacere a nevoilor cetățenilor, dar se creează un mecanism de responsabilizare a autorităților publice locale.¹¹⁶

E. Foster și R. Glennester au generalizat motivele invocate în literatura de specialitate, pentru care se crede că descentralizarea poate îmbunătăți serviciile publice. Acestea sunt:

- Descentralizarea permite o diversitate mai mare a spectrului serviciilor publice livrate și a modului în care sunt livrate, astfel încât serviciile pot reflecta mai adecvat prioritățile diferitelor regiuni ale țării.

- Prin reducerea distanței (atât geografice, cât și birocratice) dintre furnizorii de servicii din prima linie și manageri, descentralizarea poate reduce costurile de monitorizare din partea superiorilor și poate mări viteza și eficiența cu care managerii reacționează la nevoile existente.

- De asemenea, descentralizarea poate contribui la responsabilizarea furnizorilor de servicii prin reducerea distanței pe care consumatorii individuali trebuie să o parcurgă pentru a depune o reclamație cu privire la prestarea serviciilor și numărul nivelurilor de birocrație prin care trebuie să-l depășească pentru a înregistra reclamația lor.

- Dacă o administrație centrală are un interes aparte sau o bază de sprijin puternică în anumite regiuni și acolo există un risc de favoritism, descentralizarea poate să ajute ca banii pentru serviciile publice să fie distribuiți mai uniform între regiuni prin introducerea alocării transparente a resurselor.¹¹⁷

Generalizând diversele opinii privind avantajele descentralizării, conținute în literatura, destul de vastă, dedicată proceselor de descentralizare putem afirma că avantajele descentralizării, din perspectiva colectivităților teritoriale locale, sunt

¹¹⁵ Rondinelli D. A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington D.C., 1986, p. 4.

¹¹⁶ Voican M. Cum facem descentralizarea. În: Caietul științific, nr.11, 2009, p. 566, 567.

¹¹⁷ Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date. In: Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 73–74.

următoarele:

- Oferă o protecție reală a drepturilor și a libertăților omului.
- Asigură flexibilitate, mobilitate și universalitate acțiunii autorităților puterii publice locale.
- Oferă posibilitatea de a lua în considerare particularitățile colectivităților teritoriale și a elaborării pentru ele a mecanismelor adecvate de realizare a puterii publice.
- Contribuie la soluționarea mai rapidă, în funcție de specificul și resursele locale, a problemelor din fiecare colectivitate teritorială locală.
- Oferă posibilitatea de a-și asuma atribuții noi și mai largi pentru a putea extinde volumul serviciilor publice furnizate către populație, de a soluționa mai eficient și în mod autonom problemele cu care se confruntă colectivitățile teritoriale locale.
- Permite autorităților locale să aibă o anumită libertate de decizie pentru a defini standardele pentru propriile acțiuni și modalitățile de intervenție, reflectând astfel un nou echilibru în distribuția competențelor.
- Oferă posibilitatea autorităților locale de a adopta acte sau decizii fără aprobarea autorităților centrale.¹¹⁸ Faptul că nu mai sunt necesare coordonările și aprobările de la centru are ca efect sporirea operativității și a calității procesului decizional
- Resursele materiale, umane și financiare pot fi utilizate cu mai mare eficiență și repartizate spre a răspunde unor necesități prioritare ale colectivității locale, pe care autoritățile puterii locale le cunosc mai bine decât autoritățile centrale.
- Permite valorificarea inițiativei locale în corespundere de specificul și necesitățile locale, deoarece autoritățile puterii locale cunosc mai bine decât cele statale interesele colectivităților teritoriale locale și regionale, modalitățile și mijloacele adecvate de satisfacere a acestora.
- Oferă oportunități acelor sectoare marginalizate la nivel central, însă esențiale pe plan local și o mai mare transparență și responsabilitate, ducând la o mai eficientă alocare a fondurilor.¹¹⁹
- Favorizează apariția unei democrații de proximitate, aducând procesul de luare a deciziilor mai aproape de cetățeni.
- Permite să se acorde o mai mare coerență acțiunii statului pe plan local, să echilibreze mai bine puterea reprezentanților locali și să se satisfacă mai bine necesităților cetățenilor.¹²⁰
- Contribuie la crearea unor autorități publice locale suficient de puternice ca să-și asume responsabilitatea pentru sarcinile publice de interes local.¹²¹
- Contribuie la îmbunătățirea calității birocrăției locale și regionale, încurajează creșterea profesionalismului oficialilor locali fapt ce amplifică potențialul organizațional al autorităților puterii publice regionale și locale.¹²²

¹¹⁸ Dragodan A. Legalitatea și oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate. În: Caietul științific, nr. 11, 2009, p. 436.

¹¹⁹ Chiriac C. Op. cit., p. 14.

¹²⁰ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 49.

¹²¹ Descentralizare și Autonomie Locală: Modele europene pentru Republica Moldova / M. Roscovan, M. Balici, C. Moisei [et al.]. Chișinău: Epigraf, 2012, p. 54.

¹²² Falleti, Tulia G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge

- Contribuie la apropierea deciziei de cetățean, luarea unor decizii mai adecvate necesităților lui.

- Contribuie la accelerarea dezvoltării locale prin încurajarea autorităților puterii locale și a colectivităților locale și regionale să adopte inițiative pentru acțiuni necesare și reglementări pentru beneficiile lor.

- Contribuie la creșterea autorității puterii locale datorită responsabilităților și sarcinilor asumate. Fiind instituțiile cele mai apropiate de cetățeni, autoritățile locale și regionale cunosc necesitățile acestora și se află în poziția cea mai avantajoasă pentru a le defini și a răspunde la acestea.¹²³

- Contribuie la o mai bună coordonare a nivelelor de realizare a puterii publice.

- Eficientizează nivelul local de administrare atât din punct de vedere al costurilor, cât și din punct de vedere al calității și apropierii de cetățeni a serviciului.¹²⁴

- Contribuie la asigurarea controlului democratic la nivel local. Oferă posibilitatea unui control eficient în fiecare sferă și în fiecare entitate teritorială.

- Contribuie la creșterea raționalității, eficienței și eficacității activității autorităților publice la toate nivelurile de realizare a puterii publice;

- Autoritățile deliberative și executive ale puterii locale sunt alese de populația locală, pentru care probabilitatea de a-i alege în cunoștință de cauză sporește, iar în cazul în care aleșii local nu corespund așteptărilor pot să-i sancționeze prin nerealegere sau prin referendum (în cazul primarului).

- Aleșii locali răspund în mod direct în fața corpului electoral.

- Alegerea sau numirea funcționarilor publici, pe un termen limitat, înlătură în măsură mai mare fenomenele birocratice și rutiniere în activitatea locală, aducând de fiecare dată un suflu nou în gestionarea treburilor locale.¹²⁵

- Permite promovarea participării cetățenești la nivel local și implicarea populației în gestionarea intereselor fiecărei colectivități locale.

- Oferă posibilitatea de a crește motivația atât a populației locale, cât și a autorităților publice locale.

Din perspectiva autorităților puterii statale avantajele descentralizării sunt următoarele:

- Scutește autoritățile publice centrale de povara unor funcții excesive, ceea ce are drept efect sporirea eficienței în realizarea funcțiilor rămase în gestiune.

- Contribuie în mod decisiv la reducerea disparităților economice și sociale, fapt ce diminuează impactul negativ al exodului rural din regiunile sărace către aglomerările urbane și al migrării.

- Contribuie la sporirea responsabilității autorităților puterii publice. (J.M. Cohen și St.B. Peterson menționau că există patru resurse importante de promovare a responsabilității în sistemele administrative: controlul politic, legile, competiția și mecanismele administrative. Printre cele mai importante mecanisme administrative

University Press, 2010, p. 36.

¹²³ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013, p. 41.

¹²⁴ Ibidem, p. 40.

¹²⁵ Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010, p. 12.

fiind: profesionalismul, stimulentele și sistemele de monitorizare).¹²⁶

- Experiența statelor care au descentralizat puterea publică ne arată că în condițiile aplicării descentralizării repartizarea, la nivel local a veniturilor și cheltuielilor, a avut drept urmare sporirea lor, fapt ce a generat schimbări pozitive și la nivel macroeconomic.¹²⁷

- Decentralizarea conduce la dispariția progresivă a hotarelor dintre complexitatea și interdependența sectoarelor public și privat.¹²⁸

- Decentralizarea furnizării garanțiilor sociale permite de a depăși obscuritatea și anonimul sistemului public de asistență socială.¹²⁹

Acestea, în linii generale, ar fi principalele avantaje ale descentralizării. În încheiere, subliniez faptul că descentralizarea puterii publice, cu condiția aplicării corespunzătoare, are un set semnificativ de caracteristici pozitive, care demonstrează în mod clar fezabilitatea conceptului. Pentru Republica Moldova, care are drept scop strategic aderarea la Uniunea Europeană, descentralizarea poate contribui substanțial la însușirea mai rapidă și mai facilă a acquis-ului comunitar și la realizarea prevederilor Acordului de Asociere.

5.2.3. Dezavantajele descentralizării. Literatura de specialitate a evidențiat legătura strânsă existentă între regimul politic și descentralizare. După cum menționa D. Apostol, indiferent de statul în care o regăsim, descentralizarea se prezintă ca un proces relativ complex care poate avea consecințe diametral opuse în funcție de contextul politic în care se aplică. Un regim liberal o dezvoltă, în timp ce un regim autoritar o combate.¹³⁰ Decentralizarea administrativă poate avea o influență atât negativă, cât și pozitivă asupra autonomiei și a eficienței activității autorităților publice locale, aceasta fiind dependentă, în mare măsură, de „particularitățile politicii statului realizate în domeniul respectiv”.¹³¹ Din această perspectivă, subscriu demersului economistului R. Prud'homme de a cerceta minuțios efectele negative ale descentralizării, în speranța că o mai bună înțelegere a pericolelor sale vor contribui la o aplicare mai înțeleaptă a programelor de descentralizare.¹³²

Lucrurile se complică în statele postsovietice, unde au existat și există în continuare două tendințe antagoniste, care au influențat și vor influența, pe termen mediu, procesele de descentralizare. După căderea regimului comunist, mulți oameni au detestat sistemul administrativ hipercentralizat împotriva căruia au luptat. Asta a fost o tendință care la anumite etape și-a spus cuvântul. În același timp, sistemul sovietic și-a lăsat amprenta asupra sistemului instituțional per ansamblu și asupra

¹²⁶ Cohen J. M., Peterson St.B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. <http://www.cid.harvard.edu/hiid/582.pdf>

¹²⁷ Понкин И.В. Общая теория публичного управления. Избранные лекции. Москва: РАНХиГС, 2013, с. 72.

¹²⁸ Vargas-Hernández J.G. Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad. In: Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais, nr. 10, 2011, p. 68.

¹²⁹ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс. Т. 1. Москва, Изд-во РАГС, 2011, с. 426–427.

¹³⁰ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (III). În: Studii de drept românesc, nr. 2, 1993, p. 104.

¹³¹ Falletti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 36.

¹³² Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 201-220.

personalității, abilităților profesionale a funcționarilor publici cu care a trebuit să conlucreze noile guverne. Pentru mulți dintre acești funcționari, împovărați de experiența profesională în sistemul administrativ sovietic, era mult mai agreabilă și mai firească eficiența sistemului birocratic centralizat, subordonat și controlat de la centru. Astfel se explică tendința comportamentală bazată pe credința în eficiența sistemului centralizat, una dintre principalele piedici în realizarea descentralizării fiind legată de „limitarea capacității localităților de a prelua sarcinile și responsabilitățile”.¹³³ Mai mult decât atât, în afară de problemele inerente perioadei de tranziție, există probleme asociate descentralizării în sine. În cazul în care puterea este transferată funcționarilor care mai mult sunt preocupați de satisfacerea propriilor interese, decât de asigurarea bunăstării generale, descentralizarea poate contribui la amplificarea situației corupției în țară și, de asemenea, să faciliteze abuzul de putere de către funcționari. Aceasta sugerează ca descentralizarea să fie însoțită de mecanisme necesare pentru asigurarea responsabilității, cum ar fi existența mass-mediei locale și a societății civile, a mecanismelor de supraveghere imparțiale ale puterii centrale. Mulți analiști, de asemenea, indică problema descentralizării fiscale, care nu se realizează, în mod necesar, concomitent cu descentralizarea puterii. Anumite țări, descentralizând puterea, continuă să mențină controlul fondurilor de la centru, ceea ce face entitățile locale incapabile de a servi în mod adecvat constituenții acestora. Pe de altă parte, un centru generos poate menține unitățile locale dependente de generozitatea sa și incapabile sau care nu își doresc să genereze venituri locale, fapt care ar putea să le facă nepopulare în fața locuitorilor. Alte probleme pot apărea din cauza slăbiciunii noilor structuri descentralizate, lipsa de funcționari competenți și a personalului din mai multe localități ori lăcomia lor și setea de putere. Descentralizarea este un mijloc de a muta guvernarea mai aproape de oameni. Cu toate acestea, așa cum a evoluat lucrurile în multe țări din Asia de Sud-Est, acest lucru nu este o stradă cu sens unic, populația ajungând la noile politici de descentralizare prin propriile lor cerințe și lupte.¹³⁴

În literatura de specialitate au fost elucidate diferite aspecte legate de anumite capcane, pericole și dezavantaje ale descentralizării. În rezultatul sintetizării diferitor date și informații privind aspectele negative ale descentralizării am încercat să alcătuiesc o listă în care am inclus dezavantajele esențiale ale descentralizării:

- *Descentralizarea nu este o garanție a consolidării regimului politic.* Una dintre funcțiile descentralizării este consolidarea legitimității regimului politic. Dar, cu toate acestea, menționa Ch. Haldenwang reforma descentralizării nu garantează întotdeauna o consolidare a legitimității:

1. În cazul în care proiectul nu este implementat sau descentralizarea aduce rezultate imprevizibile, își pierde caracterul său ideologic. Acest efect este întărit atunci când grupurile opozante au proiecte democratice alternative.

2. Descentralizarea, în special în formele sale economice, implică de obicei, excluderea sau deteriorarea unor servicii sociale și, prin urmare, pierderea parțială sau totală a loialității politice a celor afectați. Printre acestea se numără segmente populare și marginalizate, care își articulează nemulțumirea lor în afara canalelor de participare oferite de stat. De multe ori, acesta reacționează cu capacitățile puterii sale coercitive și

¹³³ Voican M. Cum facem descentralizarea. În: Caietul științific, nr. 11, 2009, p. 566.

¹³⁴ Cariño L.V. Decentralization in Southeast Asia. In: Encyclopedia of Administration and Public Policy. Ed. By J. Rabin. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2005, p. 77.

represiune.

3. Cu toate acestea, în comparație cu grupurile care au o importanță strategică și capacitatea de articulare politică, statul are un spațiu pentru represiune mult mai limitat. Atunci când aceste grupuri sunt afectate de descentralizare, pot exercita o presiune semnificativă asupra regimului și, prin urmare, influențează cursul reformei.

4. În cele din urmă, crearea unor noi nivele de management și de guvernare poate duce la așteptări mai mari de la sistemul politico-administrativ, mobilizarea sectoarelor sociale, care până la reformă erau apatice. Pe termen scurt, acest lucru poate consolida legitimitatea regimului, în special în cazurile de transformare a regimului politic însoțite de euforie generală. Cu toate acestea, deziluziile care apar de multe ori odată cu eșecul inevitabil al statului se exprimă printr-o pierdere periculoasă de legitimitate.¹³⁵

• *Descentralizarea, uneori, contribuie la creșterea nejustificată a influenței elitelor locale asupra resurselor.* Aceasta este o preocupare deosebită atunci când o birocrăție centrală tehnocratică este înlocuită de un sistem local sub influența necontrolată a unei elite locale. Programele și serviciile pot fi „capturate” de elitele economice și politicile la nivel local care își pot promova propriile beneficii.¹³⁶ Deși descentralizarea poate contribui la adaptarea programelor sociale la condițiile locale, este susceptibilă de a fi capturată de elită, adică beneficiile obținute să fie deviate de la oameni care au nevoie la clientela elitei politice locale. Acest lucru aduce prejudicii celor săraci, celor cu statut social nefavorabil și grupurilor minoritare, iar asta înseamnă, adesea, că descentralizarea nu diminuează sărăcia.¹³⁷ O descentralizare autentică este o sarcină mult mai importantă decât simpla atribuire a finanțării adecvate sau adoptarea unor măsuri ce ar spori capacitatea de consultanță. Procesul de descentralizare trebuie să fie însoțit de delimitarea clară a intereselor politice de cele corporatiste și comerciale. Există multe situații când oamenii de afaceri locali capătă influență politică în autoritățile publice locale și respectiv organele puterii locale influențează procesele economice locale, favorizând sau defavorizând agenții economici. Predominarea acestor practici subminează democrația și echitatea socială.

În general, este acceptată ideea că descentralizarea poate amplifica participarea publică la nivel local. Dar, uneori este atestată situația când la nivel local, doar un mic grup privilegiat al elitei locale ajunge să participe și să influențeze viața publică locală, urmărind realizarea intereselor lor înguste, individuale sau de grup. În acest caz, schimbarea unui „tiran” central cu unul local, nu va avea ca rezultat elaborarea politicilor de creștere a bunăstării populației locale. Pentru a se asigura că descentralizarea nu este în beneficiul unor „elite locale” trebuie să existe un stat puternic și o societate civilă puternică și activă.¹³⁸

• *Descentralizarea poate accentua disparitățile regionale.* Pentru că

¹³⁵ Haldenwang Ch. Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en America Latina. In: Revista EURE, nr. 50, 1990, p. 75-76.

¹³⁶ Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986, p. 5; Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date. In: Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 74.

¹³⁷ Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2000, p. 24. <http://ieg.worldbank.org/Data/reports/demcratc.pdf> (accesat la 05.08.2017).

¹³⁸ Chiriac C. Op. cit., p. 15.

descentralizarea încurajează guvernele să trateze toate regiunile în mod egal, acest lucru poate submina capacitatea administrației de redistribuire între regiunile bogate și sărace, poate duce la o mare inechitate în distribuirea resurselor și serviciilor dacă nu se realizează o distribuire echitabilă a resurselor.¹³⁹ Astfel, descentralizarea poate provoca accentuarea disproporțiilor regionale, instabilitatea macroeconomică și să stimuleze corupția.¹⁴⁰

- *Descentralizarea poate reduce calitatea serviciilor publice.* Capacitatea de implementare și abilitățile tehnice pot fi limitate la nivelurile mai inferioare a administrației, astfel încât, descentralizarea ar putea reduce calitatea serviciilor publice, în special în domeniile în care abilitățile tehnice sunt importante. Nu numai calitatea medie a abilităților tehnice va fi scăzută, dar, de asemenea, variația nivelului de calificare între diferite servicii la nivel de regiune este posibil să fie mai înaltă decât atunci când toate serviciile sunt conduse de către centru. Poate fi mai eficient să existe o organizație decât multe altele mai mici (ceea ce economiștii numesc economii de scară în producție). În acest caz, descentralizarea poate duce la ineficiențe, costuri suplimentare și „reinventarea roții”.¹⁴¹ Pentru unele funcții administrațiile centrale au ca avantaje resurse de expertiză și economii de scară pentru a furniza servicii curente mai eficiente. Lipsa resurselor financiare și a competențelor de gestionare la nivel local poate duce la o furnizare de servicii ineficiente.¹⁴²

- *Descentralizarea poate contribui la diminuarea gradului de autonomie a autorităților puterii publice locale.* Dacă descentralizarea este realizată fără transferul de resurse financiare, aceasta poate avea drept efect diminuarea gradului de autonomie a autorităților puterii publice locale. În același timp, autoritățile locale pot fi organizate insuficient de puternic ca să participe efectiv în luarea deciziei sau să protejeze interesele colectivităților teritoriale locale.

- *Descentralizarea poate diminua responsabilitatea și eficiența activității autorităților centrale.* Uneori descentralizarea reprezintă un procedeu folosit de autoritățile centrale pentru a se debarasa de povara problemelor, soluționarea cărora ar necesita efort și timp, ori pe care nu sunt capabile să le soluționeze. De asemenea, descentralizarea poate favoriza birocratizarea excesivă a autorităților publice, motivată de complexitatea sarcinilor realizării reformei de descentralizare.

- *Descentralizarea nu contribuie esențial la consolidarea capacității financiare a statului.* Descentralizarea, după cum au demonstrat mai multe experimente legate de descentralizare, nu contribuie cu mult la consolidarea capacității financiare a statului prin mobilizarea resurselor locale, sau la creșterea economică.¹⁴³

- *Descentralizarea poate crea instabilități macro-economice.* Ca o regulă generală, descentralizarea este menită să genereze eficiență, dar asta nu se întâmplă în toate cazurile. Aceasta nu este un panaceu de remediere a tuturor problemelor socio-economice și politice. Mai mult, ea poate crea instabilități macro-economice și pune în

¹³⁹ Foster E., Glennester R. Op. cit., p. 74; Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986, p. 5.

¹⁴⁰ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 201-220.

¹⁴¹ Foster E., Glennester R. Op. cit., p. 74.

¹⁴² Rondinelli D.A. Op. cit., p. 5.

¹⁴³ Crook R., Manor J. Op. cit., p. 24.

pericol unitatea națională, în cazul în care nu este aplicată corect.¹⁴⁴ Pe planul gestionării patrimoniului și al finanțelor, descentralizarea sporește numărul colectivităților cu patrimoniul și buget propriu, fapt ce îngreunează realizarea unui control eficient asupra utilizării bunului public și formarea unei viziuni corecte, cât mai reale asupra finanțelor țării și a avuției naționale.¹⁴⁵

• *Decentralizarea poate pune în pericol unitatea națională.* Într-un regim puternic descentralizat, acțiunea puterii centrale este mai îngreunată, deoarece nu în toate cazurile acesta se racordează la interesele și la acțiunile autorităților locale.¹⁴⁶ De asemenea, poate favoriza apariția programelor și nucleelor de opoziție politică față de politicile autorităților statale.¹⁴⁷

Decentralizarea ar putea submina coeziunea națională, făcând oamenii să se identifice mai mult după regiunile lor, decât după națiunea lor.¹⁴⁸ Și autonomia unor entități teritoriale, rezultată în urma descentralizării, poate fi o sursă de conflicte economice, sociale, religioase, culturale între entitățile cărora li s-a acordat autonomie sau între cele care beneficiază de autonomie și cele care nu au căpătat autonomie. Poate apărea tendința unor entități teritoriale autonome de a se desprinde de statul unitar, tendință ce se poate transforma într-o sursă de conflicte, cu implicații deosebite.¹⁴⁹

• *Decentralizarea nu contribuie la soluționarea problemelor sociale.* În unele țări, în pofida descentralizării, creșterea regională este mai lentă și indicatorii sociali se agravează. Decentralizarea, fiind pusă în aplicare, în prezent, de către multe țări în curs de dezvoltare, nu a încurajat în mod obligatoriu rezultatul „de dezvoltare” sau „democratic”. Decentralizarea este rareori o strategie eficientă de reducere a sărăciei.¹⁵⁰

• *Decentralizarea nu încurajează perspectivele de dezvoltare pe termen lung.* Un alt efect ar fi că descentralizarea face prea puțin pentru a încuraja perspectivele de dezvoltare pe termen lung sau pentru a ajuta la promovarea și stimularea reformelor.¹⁵¹

• *Decentralizarea nu este o soluție pentru problema dezinteresului manifestat de funcționari și beneficiarii locali.* Funcționarii locali sau organizațiile pot fi ezitanți sau reticenți la luarea inițiativei în efectuarea funcțiilor descentralizate.¹⁵² În multe cazuri, mai ales în localitățile mici, este destul de complicat de a încadra specialiști bine pregătiți în autoritățile publice locale, care să poată face față responsabilităților conferite puterii locale în rezultatul descentralizării. Decentralizarea poate fi astfel compromisă de un personal administrativ incompetent ales sau numit pe „plan local”. Săvârșirea unor abuzuri grave de către funcționarii cărora li s-au încredințat

¹⁴⁴ Firman T. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development. In: Review of Urban & Regional Development Studies. Jul-Nov, 2009, Vol. 21, Issue 2/3, p. 145.

¹⁴⁵ Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Decentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010, p. 13.

¹⁴⁶ Ibidem

¹⁴⁷ Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986, p.5.

¹⁴⁸ Foster E., Glennester R. Op. cit., p. 74.

¹⁴⁹ Dabu V. Drept constituțional și instituții politice. București: Ed.: SNSPA, 2005, p. 67-68.

¹⁵⁰ Firman T. Op. cit., p. 146.

¹⁵¹ Crook, R., Manor, J. Op. cit., p. 24.

¹⁵² Rondinelli D.A. Op. cit., p. 5.

prerogative de conducere administrativă pe plan local și care nu pot fi controlați temeinic de la centru, iar formele de control cetățenesc au uneori caracter formal (dacă există) sunt coruptibile ori nu sunt eficiente; spre exemplu, pentru un primar indolent, bețiv, incompetent etc., nu există un șef care până la alegerile locale să-l sancționeze pentru abaterile sale, aspect ce poate influența serios eficiența sa în activitatea de primar.¹⁵³

- *Descentralizarea mărește riscul politizării autorităților publice locale.* Alegerea autorităților descentralizate, „introduce în administrația locală politica de partid, care acaparează și viciază totul. Lipsa de competență și de răspundere, demagogia și servilismul sunt cele mai mari inconveniențe ale acestui mod de recrutare a autorităților descentralizate”.¹⁵⁴

Acestea sunt, în linii generale, eventualele dezavantaje care au fost depistate pe parcursul realizării reformelor de descentralizare în diferite state ale lumii contemporane și care pot apărea și în procesul realizării reformei descentralizării în Republica Moldova. Studiarea și cunoașterea lor vor permite reformatorilor autohtoni să evite obiceiul autohton al „călcatului pe greblă”.

După cum menționa R. Prud’homme, descentralizarea nu poate fi întotdeauna un panaceu. Costurile sale sunt mai certe decât beneficiile sale. Descentralizarea reprezintă atât o stare, cât și un proces. Virtuțile și pericolele descentralizării sunt adesea discutate simultan pentru ambele ipostaze. Această confuzie este periculoasă, deoarece ceea ce se dorește într-o anumită țară, la un anumit moment este în funcție de stadiul actual al descentralizării și viteza cu care a fost obținută.¹⁵⁵

În ciuda dezavantajelor enumerate, descentralizarea are destule virtuți pentru a face posibilă atingerea obiectivelor de dezvoltare a societății. Experiența statelor contemporane a demonstrat că descentralizarea are un mare potențial privind îmbunătățirea transformarea capacităților de dezvoltare a colectivităților teritoriale locale, evident, în cazul în care s-a desfășurat în urma unei planificări riguroase pentru instituții, coordonării eficiente, aplicării stricte a legii.

5.2.4. Obiectivele descentralizării puterii publice. Există o vastă literatură științifică dedicată studierii obiectivelor, strategiilor și, mai ales, a experienței acumulate în procesul de descentralizare. Am atras atenția la abordările care sunt mai aproape de situația și realitățile din Republica Moldova, adică ar putea fi aplicabile și aici.

Raționamentele generale privind necesitatea adoptării politicii de descentralizare, care sunt citate frecvent în literatura de specialitate, includ necesitatea de a: a) promova exercitarea democratică și responsabilă a puterii, b) stimula unitatea națională prin recunoașterea diversității, c) oferi populației oportunitatea de a se autoadministra și de a spori participare la viața publică, d) spori participarea populației în exercitarea puterii publice și în luarea deciziilor care îi privește, e) recunoaște dreptul colectivităților locale de a gestiona propriile treburi, f) proteja și a promova interesele și drepturile minorităților și comunităților marginalizate, g) promova dezvoltarea socială și economică și de a furnizarea servicii accesibile în întreaga țară, h) asigura distribuirea echitabilă a resurselor naționale și locale, i) facilita

¹⁵³ Dabu V. Op. cit., p. 67.

¹⁵⁴ Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Op. cit., p. 13.

¹⁵⁵ Prud’homme R. Op. cit., p. 218-219.

descentralizarea autorităților statale, a funcțiilor și a serviciilor din capitală spre nivelurile subnaționale, j) a accentua separarea puterilor în stat și a asigura principiul „checks and balances”.¹⁵⁶

În general, obiectivele majore ale descentralizării ar putea fi rezumate la următoarele: a) dezvoltarea democrației, b) protejarea libertății și a drepturilor omului, c) creșterea eficienței prin delegarea responsabilității, d) sporirea calității serviciilor, e) sporirea dezvoltării economice și sociale.¹⁵⁷

Potrivit opiniei lui M. Illner, obiectivul general al reformelor de descentralizare în țările Europei Centrale și de Est și a Comunității Statelor Independente, aplicabil și pentru Republica Moldova, este de a crea o administrație teritorială descentralizată la nivel regional și local, capabilă să exercite o guvernare locală și regională democratică și eficientă care să conducă la participarea civică și la dezvoltarea unei economii moderne de piață locale și, în consecință, descentralizarea, dereglementarea și deetatizarea administrației publice sunt obiectivele lor dominante. În cadrul reformelor de descentralizare, consideră M. Illner, trebuie abordate următoarele probleme:

- Statutul autorităților locale (statutul lor constituțional, statutul lor politic, crearea cadrului legislativ necesar);

- Structura autorităților locale (numărul nivelelor autorităților locale, dimensiunea, numărul și delimitarea teritorială a unităților administrative);

- Sistemul administrativ local (competențele autorităților locale la fiecare nivel, delimitarea competențelor între autoritățile statale și cele locale, repartizarea competențelor între nivelurile de administrare la nivel local la fiecare nivel, între autoadministrarea locală și administrația statală, structura organizatorică internă a autorităților locale la fiecare nivel, structura organelor componente și relațiile între ele, sistemul electoral);

- Finanțele la nivelul local (sursele de venituri, predictibilitatea veniturilor locale, granturile statului – politica și procedurile de alocare, disponibilitatea autorităților locale de a colecta taxe și de a stabili mărimea lor, raționalitatea cheltuielilor, managementul financiar);

- Economia locală și serviciile comunale (proprietatea municipală – crearea, scopul, managementul, infrastructura locală – administrarea ei, furnizarea de servicii comunale (ce servicii urmează să fie furnizate la nivel local, modalități inovatoare de furnizare a serviciilor, standardele serviciilor oferite, metode de evaluare a serviciilor comunale, furnizarea de servicii individuale (transport, asigurarea bunăstării etc.), dezvoltarea economică locală, planificarea strategică, parteneriatul public-privat, cooperarea cu agenții economici locali);

- Bunăstarea și siguranța publică (politica socială, asistența oferită șomerilor și persoanelor aflate în dificultate, menținerea ordinii și a securității, poliția ca responsabilitate de nivel central ori local);

- Aspecte administrative (eficiența administrativă, bunele practici de management și metodele de evaluare, monitorizarea, controlul și auditul în administrația locală, managementul informației, educarea și formarea personalului,

¹⁵⁶ Background Study on Institutions, Decentralisation and Structural Transformation in Eastern Africa. Nairobi, (UNECA/SRO-EA), 2016, p. 89.

¹⁵⁷ Basta L.R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf (accesat la 17.05.2016).

codul etic pentru serviciile publice, relațiile existente între politicienii și funcționarii publici locali, rolul conducătorilor instituțiilor administrative);

- Cooperarea intercomunală (asociații naționale și regionale ale municipalităților și a primarilor, rolul lor și activitățile realizate, căutarea partenerilor atât la nivel național, cât și la nivel internațional)

- Democrația locală (relațiile și comunicarea între autoritățile locale și cetățeni – transparența procesului decizional local, responsabilitatea politicienilor și funcționarilor publici locali, căile de informare și de educare a cetățenilor la nivel local, cooperarea și crearea rețelelor cu ONG-urile și alte instituții ale societății civile).¹⁵⁸

D. Rondinelli a conceput obiectivele descentralizării sub forma unor lecții, care în viziunea sa, ar trebui să fie luate în considerare la elaborarea și punerea în aplicare a programelor de descentralizare. Aceste lecții sunt:

1. Consolidarea capacității locale.
2. Transfer de resurse suficiente: a) autoritate, b) control, c) personal calificat, d) suport tehnic, e) resurse financiare.
3. Planificarea pe termen lung.
4. Concentrare inițială pe activități la scară mică, pentru care există o necesitate recunoscută, sprijin popular și solicitare efectivă.
5. Extinderea treptată a responsabilităților în ritm cu creșterea capacității manageriale și financiare.
6. Reorientarea agențiilor administrațiilor centrale și a ministerelor de a susține, mai degrabă, rolurile privind facilitarea și ghidarea, decât cele operaționale și de control.
7. Crearea legăturilor trainice între ministerele centrale, agenții și unitățile descentralizate.
8. Antrenarea oficialilor și a funcționarilor, atât a celor locali, cât și a celor de la centru ca parte a eforturilor de descentralizare: a) formarea abilităților operaționale și b) schimbarea atitudinii și a comportamentului.
9. Organizarea beneficiarilor să participe efectiv la realizarea funcțiilor descentralizate.
10. Menținerea procedurilor de planificare și gestionare din cadrul programelor descentralizate clare și simple.¹⁵⁹

Și PNUD, în urma unei evaluări a conceptelor, metodologiilor și practicilor reformelor de descentralizare realizate a înaintat câteva precepte care trebuie luate în considerare de inițiatorii reformelor de descentralizare:¹⁶⁰

- Descentralizarea este un proces extrem de politizat.
- Descentralizarea, ca schimbare și transformare, generează rezistență.
- Guvernanța descentralizată implică mai multe niveluri (principiul subsidiarității).
- Legăturile către dezvoltarea umană durabilă sunt greu de stabilit.

¹⁵⁸ Illner M. Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. In: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8, 2000, p. 394-395.

¹⁵⁹ Rondinelli D. A. Op. cit., p. 7.

¹⁶⁰ The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. A joint UNDP–Government of Germany evaluation, p. 50. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.05.2016).

- Monitorizarea și evaluarea permanentă sunt cheia succesului și a învățării.

În realizarea descentralizării sunt importante și strategiile folosite pentru realizarea obiectivelor propuse. În acest scop, M. Illner oferă unele strategii de descentralizare aplicabile statelor din Europa Centrală și de Est și ale celor din CSI:

- Strategia optimă de descentralizare. Succesiunea etapelor de transformare aduce, într-adevăr, probleme și situații reale care pot exista atunci când o descentralizare pripită a guvernării ar putea fi contraproductivă. Descentralizarea rapidă și cu orice preț nu ar trebui să fie ținta reformei.

- Transferul de experiențe și de soluții instituționale din democrațiile mature. Multe sarcini care trebuie să fie soluționate de către reformele de descentralizare din fostele țări socialiste sunt probleme standard care au fost întâmpinate de reformele de descentralizare din altă parte, pentru care sunt cunoscute soluțiile și pot fi folosite ca sursă de inspirație.

- Schimbul de informații intra-regionale. Experiența care a fost generată într-o țară post-comunistă aflată la etapa de transformare democratică este potrivită pentru învățare de către alții din regiune, din cauza similitudinii moștenirii „socialiste” și a circumstanțelor actuale. În schimb, experiența „transplantării” și „importării” a experienței și a instituțiilor dintr-o țară occidentală poate fi, de multe ori, sub semnul întrebării, din cauza mediilor politice și economice foarte diferite din care acestea provin. De asemenea, actorii din regiune, împărtășesc, în gândirea și acțiunea lor, condiții comune – în pofida diferențelor culturale și a altor diferențe existente în cadrul regiunii – comunicarea lor poate fi înrădăcinată într-o măsură semnificativă în cadrul înțelegerii și „încrăderii” reciproce, în timp ce experții și specialiștii occidentali rămân adesea destul de departe de realitățile complexe din țările în cauză.

- Învățarea din istoria propriei țări. Un transfer de experiențe de-a lungul timpului din propria istorie politică și administrativă a unei țări poate fi considerat o sursă de inspirație. În unele țări, cum ar fi cele din Europa Centrală și de Est, deja existau sisteme de administrare locală mai mult sau mai puțin moderne înaintea preluărilor comuniste de la sfârșitul anilor '40 ai secolului XX, care au fost ulterior erodate și substituite de către sistemul de tip sovietic.¹⁶¹

5.2.5. Evaluarea rezultatelor descentralizării. Evaluarea efectelor produse de descentralizare este o sarcină complexă, dar necesară și foarte utilă din perspectiva realizării obiectivelor propuse. În acest sens, identificarea unor indicatori relevanți, care ne-ar permite să evaluăm situația creată în faza post-reformă este o sarcină importantă. Există diverse modalități de a măsura un fenomen și fiecare din ele răspunde unui anumit obiectiv. Din acest punct de vedere selectarea indicatorilor de performanță este o sarcină asumată, care se orientează după obiectivele concrete ale decidentului.

Evaluarea reformelor descentralizării impune clarificarea mai întâi a factorilor care dețin puterea de a lua decizii și de a le pune în aplicare, precum și a modalităților de delegare a puterilor.¹⁶² Pentru aprecierea gradului de descentralizare în activitatea instituțiilor administrative trebuie, în opinia lui B. Gournay, de a analiza caracterul deciziilor adoptate de ele și a căuta răspunsul la următoarele întrebări: a) ce fel de

¹⁶¹ Illner M. Op. cit., p. 398-400.

¹⁶² Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (III). În: Studii de drept românesc, nr. 2, 1993, p. 106.

decizii pot adopta autoritățile puterii locale și b) măsura în care pot influența deciziile autorităților centrale?¹⁶³ După alți autori, gradul descentralizării administrative depinde de: a) numărul serviciilor publice date în competența autorităților publice, b) modul cum sunt organizate autoritățile publice locale și raporturile lor cu cele centrale, c) forma în care se exercită controlul special efectuat de autoritatea centrală.¹⁶⁴

Cel mai important criteriu după care ar trebui evaluat succesul reformei de descentralizare, după M. Illner, este contribuția sa la transformarea democratică și la dezvoltarea socială și economică a țării în ansamblu, precum și a regiunilor, orașelor și comunelor rurale. Acest lucru depinde mult de situația specifică a fiecărei țări, modul în care acest criteriu general este tradus în măsuri concrete. Nu există sau nu ar trebui să fie impuse nici un set de măsuri de succes atotcuprinzătoare, universale și obligatorii.

În baza criteriilor care au fost folosite pentru a descrie, compara și evalua sistemele de guvernare descentralizate în democrațiile occidentale, M. Illner a alcătuit două seturi de criterii privind elaborarea (evaluarea) reformelor de descentralizare care pot servi ca sursă de inspirație metodologică pentru eforturile similare din țările postcomuniste, inclusiv Republica Moldova.

Criteriile privind elaborarea (evaluarea) reformelor de descentralizare (după M. Illner) sunt următoarele:

- Care (câte) niveluri locale de exercitare a puterii publice vor fi stabilite?
- Care autorități publice vor exista la fiecare nivel?
- Care dintre ele vor fi agenții desconcentrate ale administrației centrale și care autorități publice locale alese?
- Ce prezintă sistemul electoral, cât de democratic este?
- Care este relația dintre autoritățile alese ale administrațiilor locale (consiliile) și autoritățile centrale desconcentrate la fiecare nivel local?
- Care sunt cele mai importante responsabilități ale fiecărui nivel, dacă și față de cine sunt aceste autorități responsabile?
- Cum vor fi finanțate autoritățile locale? Care este proporția resurselor financiare proprii în bugetul acestora? Sunt autorizate să colecteze taxele locale și să stabilească cotele de impozitare? Ce libertate de acțiune au în gestionarea mijloacelor financiare?
- Care este politica pe termen lung a guvernelor centrale față de descentralizare?¹⁶⁵

Criteriile privind aprecierea rezultatelor (a eficacității) reformelor de descentralizare (după M. Illner) sunt următoarele: a) ponderea cheltuielilor administrațiilor locale (regionale) în cheltuielile publice la nivel național, b) ponderea veniturilor proprii ale administrațiilor locale (regionale) în veniturile lor totale, c) predictibilitatea veniturilor locale (regionale), d) prezența la vot a alegătorilor la alegerile locale (regionale), e) satisfacția cetățenilor privind performanțele administrației publice locale (regionale), f) satisfacția cetățenilor privind furnizarea serviciilor comunale, g) încrederea cetățenilor în administrația publică locală

¹⁶³ Гурней Б. Введение в науку управления. Москва: Изд-во ПРОГРЕСС, 1969, с. 197.

¹⁶⁴ Vedinăș V. Drept administrativ și instituții politico-administrative. București: Lumina Lex, 2002, p. 367; Preda M., Vasilescu B. Drept administrativ. Partea generală. București: Lumina Lex, 2006, p. 376.

¹⁶⁵ Illner M. Op. cit., p. 400.

(regională).¹⁶⁶

Evident, criteriile de evaluare a descentralizării puterii publice propuse de M. Illner nu sunt exhaustive și nu sunt unice, dar cred că ele sunt un instrument foarte util de măsurare a performanțelor descentralizării, mai ales pentru statele post-sovietice cum este și Republica Moldova, aflate în interminabilul proces al tranziției democratice. Confruntarea raportărilor triumfaliste ale politicianilor privind succesele descentralizării cu grila de evaluare propusă de M. Illner au scos la iveală retorica populistă, incoerențe și restanțe la realizarea obiectivelor descentralizării.

5.3. Contextul administrativ și politic al descentralizării în Republica Moldova

5.3.1. Cadrul normativ și instituțional al procesului de descentralizare în Republica Moldova. O problemă de care depinde foarte mult descentralizarea puterii publice și care trebuie examinată în mod prioritar este crearea unui cadru normativ propice procesului de descentralizare. În acest scop, este necesară și foarte importantă pentru realizarea cu succes a reformei legiferarea tuturor aspectelor procesului de descentralizare și anume: a) legiferarea funcțiilor, competențelor care sunt transmise/achiziționate în procesul descentralizării, b) stabilirea pe cale legislativă a resurselor cu care ar trebui asigurate funcțiile transmise, c) legiferarea tipurilor și măsurilor de responsabilitate a autorităților publice locale, în cazul neîndeplinirii funcțiilor transmise și respectiv, a autorităților statale în cazul nealocării resurselor adecvate realizării lor, d) autoritățile publice statale își rezervă dreptul de a monitoriza punerea în aplicare a competențelor delegate, e) definirea legislativă a ordinii și a termenelor de realizare a procedurii de descentralizare.¹⁶⁷

Având drept criteriu elaborarea cadrului normativ privind activitatea puterilor locale pot fi identificate câteva etape distincte ale acestui proces: 1) 1991-1994, 2) 1994-1998, 3) 1998-2003, 4) 2003-2006, 5) 2006-2012, 6) 2012-prezent. Deși au urmat mai multe etape și valuri succesive, menționa V. Popa, reforma administrației locale nu a reprezentat o prioritate, pentru că metodele centraliste au prevalat în gestionarea sistemului bugetar, în privatizarea și furnizarea de servicii publice, iar schimbările așteptate au fost mult prea lente și fragmentate.¹⁶⁸ Urmare a sugestiilor externe, dar și a presiunii societății civile din interior, situația se schimbă prin adoptarea *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*,¹⁶⁹ care face unele clarificări privind competențele autorităților puterii locale și raionale, dar care nu schimbă cu mult situația. Mari speranțe au fost puse odată cu adoptarea Strategiei de descentralizare, dar realizările acestei strategii, în mare parte au fost compromise de instabilitatea politică și incertitudinea care domină în Republica Moldova de câțiva ani.

Cadrul legislativ al reformei descentralizării puterii publice din Republica Moldova include următoarele acte esențiale :

- *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006;*

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Плахотнюк Н.Г. Сущность и проблемы осуществления в государственном управлении процедур децентрализации, деконцентрации и делегирования полномочий. // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество), 2007, №1, с. 17.

¹⁶⁸ Popa V. Op. cit., p. 15.

¹⁶⁹ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

- *Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 68 din 05.04.2012;*

- *Legea cu privire la modificarea și completarea Legii cu privire la finanțele publice locale, nr. 267 din 01.11.2013;*

- *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016.*

Actul normativ primordial în materie de descentralizare este *Legea 435-XVI din 28.12.2006* care stabilește cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competențelor între autoritățile publice (art. 2).¹⁷⁰ Descentralizarea administrativă, potrivit prevederilor art. 3 al legii menționate, are la bază următoarele principii: a) principiul autonomiei locale, b) principiul subsidiarității, c) principiul echității, d) principiul integrității competențelor, e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, f) principiul solidarității financiare, g) principiul dialogului instituțional, h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, i) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale.

La 05 aprilie 2012 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat *Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015*.¹⁷¹ Strategia națională de descentralizare a fost definită de către legiuitorul autohton drept „principalul document de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale”. Strategia a fost concepută ca o politică pe termen mediu (3–5 ani), având ca priorități descentralizarea puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile *Cartei Europene a Autonomiei Locale*.

În ședința plenară a Parlamentului Republicii Moldova din 05 aprilie 2012, VI. Grosu, vice-ministru al justiției, prezentând *Strategia Națională de Descentralizare* (SND) a menționat că „descentralizarea și consolidarea autonomiei locale este un scop care rezultă din ratificarea de către statul Republica Moldova a *Cartei Europene a autonomiei locale*, încă în anul 1997, prin care Republica Moldova s-a angajat a promova un șir de reforme în domeniul administrației publice locale”, iar „Strategia are drept scop asigurarea administrației publice locale care să funcționeze democratic, autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor”.¹⁷² În dezbaterile parlamentare care au precedat adoptarea documentului, deputații din fracțiunile aflate la guvernare au elogiat *Strategia națională de descentralizare* și au exprimat convingerea că descentralizarea va aduce schimbări esențiale în activitatea autorităților publice

¹⁷⁰ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

¹⁷¹ Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.

¹⁷² Ședința plenară a Parlamentului R.Moldova din 05.04.2012. <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=QCcq8HUxGoY%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO> (accesat la 29.03.2016).

locale.¹⁷³ Mai complicată a fost transpunerea dezideratelor Strategiei în condițiile reale ale vieții din Republica Moldova.

Cadrul instituțional al descentralizării în Republica Moldova este alcătuit din următoarele componente:

a) *Comisia parlamentară*. „Comisia speciala pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale”¹⁷⁴ are următoarele obiective: a) analiza prevederilor legale care reglementează organizarea și activitățile administrației publice locale și verifică conformitatea acestora atât cu cadrul legal al Republicii Moldova cât și cu aquis-ul Uniunii Europene, b) revizuirea reglementărilor sectoriale locale în scopul de a mări drepturile administrației publice locale conform prevederilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale*, c) supravegherea modului în care Guvernul Republicii Moldova implementează *Strategia Națională de Decentralizare*.¹⁷⁵

b) *Comisia paritară*. Potrivit prevederilor art.9 (alin.2) al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*¹⁷⁶ a fost constituită *Comisia paritară pentru descentralizare*, prezidată de către Primul-ministru, care întrunește reprezentanți ai diferitelor ministere și ai altor autorități administrative centrale, ai autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și ai organizațiilor neguvernamentale care activează în domeniu. Comisia paritară are misiunea de a monitoriza și de a promova procesul de descentralizare în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru asigurarea pe termen lung a unui cadru instituțional de dialog între APC și APL, societatea civilă, mediul academic și cel științific, partenerii de dezvoltare, precum și pentru fundamentarea de o manieră participativă și consensuală a deciziilor strategice privind continuarea procesului de descentralizare, Comisia paritară a creat grupurile de lucru pentru descentralizare.

Am constatat că pe site-ul guvernamental dedicat descentralizării, ultima ședința a Comisiei paritare era din data de 28 iunie 2013, iar componența reflecta situația din timpul guvernului Leancă.¹⁷⁷

c) *Cancelaria de Stat*. În conformitate cu prevederile art. 14, alin. 1 al *Legii nr.*

¹⁷³ Prezint doar câteva afirmații: Deputatul Gh.Mocanu declara că „Strategia Națională de Decentralizare este, de fapt, expresia angajamentului actualei guvernări pentru a construi o administrație locală eficientă, democratică, autonomă și orientată către cetățeni”. Deputatul V.Munteanu își exprima convingerea că „va permite, în sfârșit, autorităților publice locale, în special celor de nivelul întâi, să fie, cu adevărat, mai aproape de cetățeni, să poată acționa independent, exclusiv în interesul localităților pe care le reprezintă”. Deputatul Iu.Țap a subliniat importanța și amploarea descentralizării, menționând că „ea implică, practic, toate domeniile vieții și în ele vor fi implicate toate ministerele”. A se vedea: Dezbateri parlamentare. Ședința din ziua de 5 aprilie 2012. <http://parlament.md/LinkClick.aspx?Fileticket=QCcq8HUxGoY%3d&tabid=128&mid=506&language=en-US> (accesat la 03.04.2016).

¹⁷⁴ Comisia parlamentară „Comisia speciala pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale”. [http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisii speciale/tabid/85/CommissionId/22/ Default.aspx](http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisii%20speciale/tabid/85/CommissionId/22/Default.aspx) (accesat la 26.07.2016).

¹⁷⁵ Exercițiu de evaluare *inter pares* cu privire la reforma de descentralizare în Republica Moldova. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=1203&t=/CE-ESTEDESCENTRALIZAR EA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Exercitiu-de-evaluare-inter-pares-cu-privire-la-reforma-de-descentralizare-in-Republica-Moldova-martie-iunie-2014> (accesat 08.05.2016).

¹⁷⁶ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

¹⁷⁷ <http://www.descentralizare.gov.md/lib.php?l=ro&idc=257&t=/CADRUL-INSTITUTIONAL/ Comisia-paritara/Activitatea-Comisiei&> (accesat la 26.07.2016).

435 din 28.12.2006 responsabilă de elaborarea și implementarea politicii de descentralizare administrative este Cancelaria de Stat - autoritatea publică care conduce și coordonează implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare. Acesteia i-au fost atribuite o parte din sarcinile conținute în portofoliul fostului Minister al Administrației Publice Locale (mai exact dosarele cu privire la descentralizare și la autoguvernarea locală) în timp ce aspectele aferente coordonării procesului de dezvoltare regională (de asemenea, parte din fostul portofoliu ministerial) au fost transferate în gestiunea Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor.¹⁷⁸ În cadrul Cancelariei de Stat, responsabilul nemijlocit privind problemele descentralizării este Direcția *Politici de descentralizare*. Misiunea Direcției este de a consolida procesul decizional prin asigurarea elaborării de către Guvern a unor politici publice de calitate în domeniul consolidării autonomiei administrației publice locale, descentralizării, desconcentrării serviciilor publice, implementarea reușită a acestora și desfășurarea unui proces consecvent de monitorizare și evaluare în scopul ajustării politicilor pentru următorul ciclu al procesului decizional.¹⁷⁹

5.3.2. Importanța descentralizării puterii publice pentru Republica Moldova. Stabilirea unui cadru normativ clar pentru realizarea reformei de descentralizare este un factor care stimulează desfășurarea consecventă a tuturor acțiunilor preconizate. Dar, în condițiile Republicii Moldova, aflată în chinurile interminabile ale tranziției, crearea unui cadru normativ favorabil descentralizării nu înseamnă în mod neapărat și realizarea consecventă a reformei. Sunt caracteristice și pentru Republica Moldova constatările cercetătoarei L. Basta privind edificarea cadrului normativ al descentralizării în țările în curs de dezvoltare. Autoarea menționa că dispozițiile legale privind descentralizarea în multe dintre acele state trebuie să opereze în condițiile cele mai nefavorabile, cum ar fi: coruperea, în profunzime, a structurilor de stat; programul amplu de descentralizare nu a acumulat resursele corespunzătoare pentru municipalitățile care au fost nevoite să reorganizeze serviciile lor rapid, provocând astfel mari dificultăți; lipsa resurselor corespunzătoare pentru procesul de descentralizare; excluderea claselor sociale „de jos” din structurile statale în condițiile existenței unor mari disparități regionale; autonomia locală reală nu corespunde cu modelul constituțional declarat.¹⁸⁰

Procesul de descentralizare a puterii publice și a resurselor, în special în statele unitare, necesită întotdeauna o implicare activă din partea guvernului central. Descentralizarea poate fi foarte lesne compromisă, atunci când guvernul central nu manifestă o dorință reală de a descentraliza puterea publică.

Stabilind principiul că transferul responsabilităților trebuie să fie însoțit de transferul resurselor corespunzătoare, descentralizarea exprimă ideea că noile reguli privind responsabilitățile nu ar trebui să aibă un impact asupra finanțelor publice. În consecință, puterea statală nu ar trebui să profite de această oportunitate de a face transferul de cheltuieli, forțând autoritățile puterii locale să mărească nivelul de prelevări obligatorii, în scopul de a acoperi acele cheltuieli care nu sunt deloc sau sunt

¹⁷⁸ Exercițiu de evaluare *inter pares* cu privire la reforma de descentralizare în Republica Moldova.

¹⁷⁹ Cadrul instituțional. <http://www.descentralizare.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=438&t=/CADRUL-INSTITUTIONAL/Directia-politici-de-descentralizare/Componenta-Directiei&> (accesat la 26.07.2016).

¹⁸⁰ Basta L.R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf (accesat 17.05.2016).

insuficient compensate.

Deoarece sunt destinate să asigure o mai mare eficiență a acțiunii publice, reformele de descentralizare ar trebui să consolideze, de asemenea, autoritățile statale, care, devenind deconcentrate, ar trebui să fie mai în măsură să se adapteze la diversitatea și evoluțiile proceselor locale. Este acceptat, în general, că nu există o bună descentralizare, fără o deconcentrare, realizată în paralel, a serviciilor statale. Deconcentrarea este înțeleasă ca un proces prin care funcțiile guvernamentale sunt deplasate în jos în cadrul sistemului ierarhic al birocrăției de stat, dar fără a slăbi ierarhia verticală a sistemului - unitățile deconcentrate rămân în subordinea autorităților statale pe verticală. Se susține că unitățile deconcentrate ale guvernului, fiind mai aproape de domeniul lor de funcționare decât unitățile de bază, pot acționa cu o mai bună cunoaștere a situației, pot comunica mai bine cu părțile implicate, și sunt mai bine dispuși să pună în aplicare deciziile administrative.¹⁸¹ Într-o astfel de situație, decidenții locali aleși, dotați cu noi atribuții în rezultatul descentralizării, trebuie să aibă acces, la un reprezentant al statului cu competența deplină care să îi permită să angajeze statul fără a face referire în mod sistematic, la nivelul central.

Descentralizarea este o componentă fundamentală în aplicarea principiilor democratice și înseamnă cooperarea dintre autoritățile publice de diferite niveluri, conferirea de atribuții, dar și de soluții financiare pentru atribuțiile pe care le au autoritățile publice în raport cu cetățenii. Prin urmare, descentralizarea puterii publice trebuie să fie corelată cu descentralizarea finanțelor publice.

Prin încredințarea unor responsabilități autorităților locale în procesul descentralizării nu sunt puse la îndoială principiile statului unitar, deoarece lor le este atribuită doar competența privind administrarea treburilor publice de interes local. Descentralizarea nu este un fenomen care ar conține amenințări sau ar pune în pericol unitatea națională. Altele sunt pericolele care amenință coeziunea națională, cum ar fi: excluderea economică și socială, adâncirea inegalității, separatismul teritorial, globalizarea economică. Prin definiție, globalizarea tinde să ștergă hotarele; descentralizarea, dimpotrivă, permite fiecărui colectivitate teritoriale locale să-și definească identitatea.¹⁸²

Analiza statistică sugerează că descentralizarea, măsurată convențional, tinde să crească odată cu nivelul veniturilor. Cu toate că aceste corelații nu reflectă cauzalități care stau la bază, ele pot sugera că descentralizarea este mai probabil să fie de succes în țările cu venituri mijlocii sau ridicate.¹⁸³ Evaluarea avantajelor descentralizării confirmă faptul că țările în curs de dezvoltare sunt mai puțin descentralizate, decât țările industrializate. După cum afirmau R.W. Bahl și J.F. Linn descentralizarea, probabil, vine odată cu realizarea unui nivel mai înalt de dezvoltare economică. Acest lucru se datorează faptului că, creșterea veniturilor pe cap de locuitor este de obicei însoțită de o creștere atât a urbanizării, cât și a capacității fiscale a autorităților publice locale în urma urbanizării; printr-un grad mai mare a capacității administrative locale,

¹⁸¹ Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 8-9.

¹⁸² Savy R., Pauliat H., Senimon M. The Process of Decentralisation in Europe. In: The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017, p. 3.

¹⁸³ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 214.

îmbunătățirea abilităților de implementare ale politicilor publice la nivel local și, probabil, de dorința de a elimina disparitățile regionale privind calitatea serviciilor publice.¹⁸⁴

Procesul descentralizării are o importanță deosebită și își produce efectele scontate, mai ales, atunci când e realizat în contextul evoluției sociale, politice și economice a țării. Și, în acest context, identificarea factorilor ce-i pot amplifica finalitățile într-o strânsă corelație cu organizarea eficientă a puterii publice asigură o evoluție, pe ansamblu, cu urmări pozitive. În acest sens, procesul de descentralizare nu trebuie să fie izolat de reforma organizării teritoriale a puterii publice deoarece descentralizarea înseamnă, cooperarea eficientă între autoritățile publice, conferirea de atribuții, dar și de resurse materiale și financiare pentru soluționarea problemelor locale.

Stabilirea unui anumit echilibru al raportului centralizare-descentralizare reprezintă o problemă de o mare actualitate și, în același timp, dificilă de rezolvat pentru Republica Moldova, mai ales din cauza influențelor politice. De aceea, alegerea între centralizare și descentralizare pentru stabilirea unui model optim trebuie să fie eliberată de interesele și presiunile politice. Numai în cazul în care relația centralizare - descentralizare este tratată ca un mecanism de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice își poate atinge scopurile și produce efectele scontate – atingerea unei eficiențe maxime în materie de administrare a treburilor publice.

Descentralizarea puterii publice este strâns legată și de problema regionalizării. Toate deciziile care se referă la acest domeniu fac parte din organizarea teritorială a puterii publice din Republica Moldova, precum și repartizarea competențelor între diferitele niveluri de guvernare, ca un tot întreg.

În procesul de realizare a descentralizării contează, în mod evident, numărul populației. Descentralizarea este mai mult probabil justificată într-o țară intens populată și de dimensiuni mari.¹⁸⁵ În cazul Republicii Moldova care se confruntă cu o criză demografică de amploare, descentralizarea implică o abordare mai nuanțată, cu luarea în considerare a tendințelor demografice esențiale. În caz contrar, efectele descentralizării ar putea fi imprevizibile, dacă nu chiar opuse așteptărilor inițiale.

Descentralizarea poate contribui eficient și la soluționarea problemelor etnice din Republica Moldova. Descentralizarea poate contribui la stabilirea unor relații de concurență loială în domeniile dezvoltării economice și sociale între diferite regiuni, atenuând astfel presiunea factorului etnic.

Descentralizarea este indispensabilă transformărilor democratice, dar procesul este unul îndelungat și complicat, însoțit de realizări, dar și de probleme și devieri de la cursul stabilit. Totuși, descentralizarea contribuie la afirmarea societății democratice și, prin urmare, la dezvoltare, bunăstare și progrese.

Și nu în ultimul rând, descentralizarea pentru Republica Moldova nu reprezintă un scop în sine, ci un mijloc care permite apropierea nivelului deciziei de populația locală care o va suporta sau va beneficia de aceasta.

¹⁸⁴ Bahl R.W., Linn J.F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992, p. 391-392.

¹⁸⁵ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 214.

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Elucidați dimensiunile noțiunii „descentralizare”.
2. Explicați dihotomia centralizare/descentralizare în organizarea teritorială a puterii publice.
3. Identificați formele de descentralizare.
4. Care este rolul descentralizării în aprofundarea proceselor de democratizare a statelor postsovietice?
5. Care sunt avantajele descentralizării?
6. Care sunt dezavantajele descentralizării?
7. În ce constau obiectivele descentralizării puterii publice?
8. Cum pot fi evaluate rezultatele descentralizării?
9. Elucidați cadrul normativ și instituțional al procesului de descentralizare în Republica Moldova.
10. Argumentați necesitatea descentralizării puterii publice pentru Republica Moldova.

Bibliografie:

1. Carta europeană a autonomiei locale. Publicată în: Tratatate internaționale, Vol. 14, 1999, p. 14.
2. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. Publicat în: Monitorul Oficial Nr. 141 din 22.11.2001. Carp R. Descentralizarea – cadrul normativ și limitele constituționale. În: Revista de Drept Public, nr. 2, 2014, p. 109-121.
3. Carp R., Sienerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. In: Jurisprudence, no 21, 2014, p. 1208-1232.
4. Cohen J. M., Peterson St. B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. <http://www.cid.harvard.edu/hiid/582.pdf>
5. Cornea S. Descentralizarea – mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii publice. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice (Partea I), nr. 2, 2016, p. 56-71., nr.3, 2016, p.81-90. (Partea II).
6. Cornea S. Descentralizarea puterii publice în Republica Moldova: sub ce formă(e)? În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr.3(LXXIV), 2016, p.19-32.
7. Cornea S. Rolul descentralizării în aprofundarea proceselor de democratizare a statului postsovietic. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale, nr. 2 (4), 2016, p.34-40.
8. Cornea S. Contextul administrativ și politic al descentralizării în Republica Moldova. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1, 2016, p. 4-14.
9. Cornea S. Cooperarea autorităților locale cu cele statale – condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2017, p. 45-52.
10. Cornea S. Implementation of the provisions of Moldova-EU Association Agreement under the existing territorial-administrative delimitation: a (im)possible mission? În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 39-42.

11. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 54-76
12. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: *Administrarea publică*, nr. 4, 2016, p. 22-30.
13. Cornea S. The Application of Citizens Consultation Principle in Problems Solving on Administrative Organization of the Territory. In: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, Galați, 18th-19th of April 2013. Proceedings, Vol.I, No. 5, p. 59-66
14. Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009. 225 p.
15. Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2000. <http://ieg.worldbank.org/Data/reports/demcratc.pdf> (accesat la 05.08.2017).
16. Cummings St. Centralization and Decentralization: the Never ending Story of Separation and Betrayal. In: *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 11, No. 2, 1995, p. 103-117.
17. Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, 2011. 72 p.
18. Falleti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. In: *American Political Science Review*, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 327-346.
19. Falleti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 285 p.
20. Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date. In: *Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone* / Ed. by Y. Zhou. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 73–84.
21. Horga I. The Unaccomplished Decentralisation or Formal Decentralisation in the EUMS from Central and Eastern Europe. În: *Analele Universității din Oradea. Seria: Relații Internaționale și Studii Europene*. Tom VI. Oradea: Ed. Univ. din Oradea, 2014, p. 7-20.
22. Hutchcroft P.D. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 1, January 2001, p. 23–53.
23. Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: *Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. New York: United Nations, 2000, p. 22-38.
24. Illner M. Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, No 7-8, 2000, p. 391-402.
25. Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: *The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe*. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 7-42.
26. Juc V., Patlis L. Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de

- investigație. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2012, p. 98-113.
27. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 201-226.
 28. Rondinelli D.A. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. In: Development and change, volume 21, issue 3, 1990, p. 491-500.
 29. Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL967.pdf (accesat la 30.12.2018).
 30. Rondinelli D.A. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 30.12.2018).
 31. Rondinelli D.A., McCullough J.S., Johnson R.W. Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework. In: Development and Change, Vol. 20, N°1, 1989, p. 57-87.
 32. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. Working Paper No. 581. Washington, D.C.: WB, 1983. 110 p.
 33. Savy R., Pauliat H., Senimon M. The Process of Decentralisation in Europe. In: The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017, p. 1-14.
 34. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. In: Studies in Comparative International Development, Fall 2003, Vol. 38, No. 3, p. 32-56.
 35. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf> (accesat la 22.02.2016).
 36. Șaptefrați T. The Evaluation of the Process of Decentralization in Moldova: Achievements and Challenges. In: Analele Universității din București. Seria Științe Politice, 2016, vol. XVIII, nr. 2, p. 33-42.

Tema VI

Mecanismul distribuirii responsabilităților între autoritățile puterii publice

6.1. Delimitarea responsabilităților autorităților publice

6.1.1. Problema stabilirii limitelor competenței autorităților publice

6.1.2. Precizări terminologice privind noțiunile „autorități publice” și „competență”

6.1.3. Domeniile de responsabilitate ale autorităților publice locale

6.2. Problemele și particularitățile delimitării responsabilităților între nivelurile teritoriale ale puterii publice din Republica Moldova

6.2.1. Probleme și incoerențe privind delimitarea responsabilităților autorităților publice

6.2.2. Particularitățile distribuirii responsabilităților autorităților publice locale

6.3. Relațiile autorităților puterii publice locale cu cele statale

6.3.1. Cooperarea nivelurilor de putere publică

6.3.2. Principiile atribuirii responsabilităților autorităților publice locale

6.3.3. Rolul și importanța reprezentantului statului în teritoriu

6.1. Delimitarea responsabilităților autorităților publice

6.1.1. Problema stabilirii limitelor competenței autorităților publice.

Determinarea „limitelor competenței” este una din cele mai complicate și mai „delicate” probleme. Până în prezent, nu a fost elaborat un model standard, universal aplicabil privind distribuirea competențelor între nivelurile de exercitare a puterii publice. Constituțiile statelor lumii contemporane includ adesea stipulări privind distribuirea responsabilităților între nivelurile puterii publice a unei țări, dar nu întotdeauna, iar dacă o fac, nu tot timpul de o manieră exhaustivă. În general, distribuirea responsabilităților care este operată de legea supremă a unei țări menționează numai pozițiile esențiale și, prin urmare, necesită să fie completată cu informații care vor fi furnizate de legislație și, în unele cazuri, de regulamentele de punere în aplicare și jurisprudența instanțelor competente, fie a unei instanțe constituționale, administrative sau a altor organe de drept. Este un fenomen comun pentru statele lumii contemporane ca aceste alocări de competențe să fie detaliate în legislația națională.¹

La organizarea teritorială a puterii publice trebuie să pornim nu atât de la scheme și tipologii, cât de la gradul de descentralizare a responsabilităților și respectiv, a resurselor. Ca regulă generală, statul definește domeniul de acțiune și limitele competenței fiecărui nivel de putere publică. În sistemul modern al instituțiilor democratice este asigurat principiul fundamental al separării puterilor în stat, atât pe orizontală (cele trei ramuri), cât și pe verticală, ceea ce presupune descentralizarea puterii publice și a organizării sale teritoriale. Democrația într-o societate modernă, menționa V. Ostrom, „se bazează pe o varietate de colectivități, care funcționează ca

¹ Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales, p. 11-12. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf (accesat la 05.08.2016).

entități autonome și se bazează pe sprijinul și asistența mecanismelor care funcționează concomitent și care parțial, se suprapun”.² Guvernanța pe mai multe niveluri, după cum se menționează în Avizul Comitetului Regiunilor din 17 mai 2013, garantează cooperarea tuturor nivelurilor de guvernare și administrare în cadrul exercitării competențelor acestora și al procesului de luare a deciziilor; astfel, subsidiaritatea și guvernanța pe mai multe niveluri merg mână în mână cu o autonomie locală și regională puternică.³

În ceea ce privește funcționarea și dezvoltarea puterii publice prin separarea ei „pe verticală” lucrurile nu sunt simple, atât în teorie, cât și în activitatea practică. Mai întâi de toate trebuie menționat faptul că în diferite state unitare, federative, regionale problemele delimitării verticale a puterii publice sunt soluționate în baza concepției delimitării puterii după sferele de competență ce le sunt atribuite colectivităților teritoriale publice. Există variații majore privind distribuirea responsabilităților între puterea statală și puterea locală, situație care face dificilă identificarea unor principii orientative în materie de distribuire a responsabilităților între autoritățile centrale și cel locale. În acest sens, pot fi specificate doar anumite argumentele comune, pe care K. Davey le definește drept „motive standard privind transferarea responsabilităților către autoritățile regionale/locale”.⁴ Ele sunt următoarele: a) avantajul deciziilor la nivel local în adaptarea serviciilor la condițiile și preferințele locale, b) abilitatea de gestionare a resurselor locale, inclusiv a impozitelor, cunoștințelor și responsabilității sociale, c) posibilitate de inovare, cu existența doar a riscurilor locale, dar cu potențiale beneficii naționale, d) responsabilitate mărită, datorită presiunii locale asupra funcționarilor de a adopta un comportament onest, echitabil, receptiv, eficient etc., e) posibilitate de coordonare a serviciilor și investițiilor cu clientela (ex. bătrânii) sau existența unor probleme comune (ex. șomaj), f) eficiența economiilor din folosirea comună a serviciilor (birouri, persoane de la recepție, echipament etc.).

Pentru delimitarea sferelor de acțiune și a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii publice statele contemporane recurg la trei tipuri de competență: a) exclusivă (anumite probleme, soluționarea cărora ține doar de un anumit nivel al puterii publice), b) partajată (probleme la soluționarea cărora sunt antrenate ambele niveluri ale puterii publice) și c) reziduală (nu este definită de constituție în formă unei liste de sarcini, dar este definită prin intermediul prezumției).

K. Davey menționa că statul este întotdeauna responsabil pentru relațiile externe, apărarea statului și politica macro-economică. De regulă, autoritățile statale exercită la nivel local următoarele servicii: a) serviciile localizate în regiuni, dar care nu servesc exclusiv populația locală: ex. universități, instituțiile de cercetare etc; b) administrarea impozitelor naționale; c) inspecția sau auditul guvernului local și a serviciilor acestuia; d) serviciile cu un nivel ridicat de integrare tehnică, ex. poșta, căile ferate, telecomunicațiile (deși autoritățile locale pot subvenționa serviciile locale de

² Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. Москва: Арена, 1993, с. 69.

³ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013, p. 43.

⁴ Davey K. Servicii locale. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=710&t=CE-ESTE-DESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Servicii-Locale> (accesat la 05.08.2017).

comutare); e) controlul ecologic al principalelor ramuri ale industriei și al surselor de apă.⁵

Este evident faptul că în condițiile democratizării relațiilor sociale, autonomia puterii locale față de sistemul autorităților puterii statale are, în mare măsură, un caracter relativ și declarativ, în foarte multe cazuri, deoarece orice stat care se pretinde a fi civilizat și democratic stabilește *de iure* și *de facto* limitele ei de acțiune. În același timp ar fi incorect să vorbim despre separarea și, cu atât mai mult, izolarea puterii locale față de autoritățile puterii publice statale, deoarece, în acest caz, statul este pasibil de a se descompune. Anume din aceste considerente autoritățile puterii locale soluționează exclusiv problemele de importanță locală și regională, în baza și în conformitate deplină cu legile și alte acte cu caracter normativ adoptate de autoritățile competente ale puterii statale. Prin urmare, autoritățile puterii locale exponente ale colectivităților teritoriale locale și intermediare, reprezintă nivelurile primar și intermediar al sistemului de organizare și funcționare a puterii publice în stat, delimitată pe „verticală”.

Un aspect foarte complicat de rezolvat, în opinia lui K. Davey, se referă la distribuirea adecvată a responsabilităților între autoritățile naționale și cele locale. Frecvent, atât serviciile umanitare, cât și sarcinile normative sunt calificate drept sarcini ale „administrației de stat” și nu ale „autoguvernarilor locale”, aceste sarcini, în cel mai bun caz, pot fi delegate, însă nu încumbate. În ceea ce privește serviciile umanitare, această afirmație implică faptul că există drepturi universale la furnizarea de standarde minime pe care statul trebuie să le garanteze. În Europa Occidentală sunt suficiente exemple care demonstrează faptul că standardele naționale minime din domeniul serviciilor umanitare pot fi garantate și într-un cadru administrativ descentralizat. Problema constă în faptul că astfel de garanții, care reprezintă o combinație de reglementări, sunt relativ sofisticate și nefamiliare pentru statele postcomuniste. Pentru ca un astfel de mecanism să funcționeze, în viziunea lui K. Davey, trebuie să existe, în primul rând, un sistem normativ de egalizare financiară, care să asigure faptul că standardele naționale pot fi atinse într-o manieră realistă, în pofida diferențelor dintre veniturile locale. În al doilea rând, trebuie să existe un sistem național de control, care să nu fie influențat de managementul administrativ și de polarizarea politică. În al treilea rând, trebuie să se depășească dificultățile generate de inadecvarea structurilor teritoriale.⁶

Operând o redistribuire a puterilor, prin descentralizare se urmărește, de asemenea, promovarea unui nou concept de acțiune publică pentru a spori eficacitatea. Prin transferarea de la stat către autoritățile locale, a unui număr anumit de atribuții, se urmărește a se defini și nivelul de exercitare a puterii publice care va exercita aceste atribuții în modul cel mai eficient. Acest obiectiv se reflectă în metoda adoptată pentru a efectua transferul de competențe. Aceste transferuri sunt, de fapt, definite în funcție de scopul principal al fiecărui nivel de exercitare a puterii publice. Din această perspectivă este bine să fie avute în vedere, pentru fiecare grupă de atribuții, care este autoritatea publică cel mai bine plasată pentru a le exercita, având în vedere, în special,

⁵ Ibidem.

⁶ Davey K. Descentralizarea în țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est / Ed. G.Peteri. Chișinău: Ed.: „TEHNICA-INFO”, 2004, p. 37

dimensiunile geografice ale colectivității teritoriale, experiența sa în domeniu și resursele materiale și umane disponibile. În plus, atunci când o autoritate publică are vocația să-și asume o anumită atribuție, principiul adoptat ar trebui să fie acela de a-i încredința toate sarcinile aferente acestei atribuții. Dar, pentru a dezvolta un astfel de cadru privind distribuirea responsabilităților, este nevoie de timp, dar și de fermitate și determinare politică.

6.1.2. Precizări terminologice privind noțiunile „autorități publice” și „competență”. Dacă statului i se recunoaște dreptul originar de exercitare a administrației publice, menționa E. Bălan, doctrina și practica recunosc că aceasta poate fi exercitată și de colectivitățile locale, prin instituții publice proprii, constituite în acest scop.⁷ Interesele și necesitățile colectivităților locale nu pot fi mai bine cunoscute și mai eficient soluționate decât de propriile lor autorități publice.⁸ Conceptul „autoritate publică” semnifică totalitatea formelor structurale chemate să exercite prerogative de putere publică, atât la nivelul statului, cât și al comunității locale.⁹ Sintagma „autoritate a administrației publice” reprezintă o „structură organizațională dotată cu personalitate de drept public, ce se înființează și funcționează, potrivit Constituției și legii, pentru organizarea executării și executarea în concret a legii”.¹⁰ „Autoritatea administrativă” este o structură autonomă, investită cu personalitate juridică și supusă regimului juridic de drept public.¹¹

Autoritățile administrației publice, după M. Preda, au următoarele trăsături specifice:

- sunt înființate prin lege sau în baza legii și dotate cu putere, fapt ce le conferă dreptul de a folosi forța publică pentru realizarea sarcinilor proprii care le revin;
- pentru ca activitatea lor să nu depășească limitele puterilor cu care au fost investite, actele juridice pe care le emit sunt supuse controlului de legalitate de către puterea statală (prin intermediul autorităților publice anume create de stat în sfera altei puteri - instanțele judecătorești);
- sunt înființate, atât la nivel central, cât și la nivel local și sunt dotate cu resurse umane de specialitate (funcționari publici), materiale și financiare, pe care le administrează în numele persoanei juridice pe care o reprezintă și față de care sunt responsabile;
- activitatea acestor autorități publice are în vedere, în exclusivitate, un interes general, care este al statului și al colectivităților locale.¹²

Legiuitorul autohton, în textul *Legii nr. 158 din 04.07.2008* oferă următoarea definiție pentru noțiunea „autoritate publică” – orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de

⁷ Bălan E. Elemente de drept administrativ. București: Trei, 1999, p. 15-16.

⁸ Termenul „autoritate” provine de la latinescul „auctoritas”, care derivă de la „augere”, ce înseamnă „a crește”, „a spori”, „a consolida”. În dreptul roman, se făcea distincție între putere și autoritate, în sensul că puterea aparținea poporului, iar autoritatea era exercitată de Senat. Apud Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Ed. Economică, 2012, p. 27.

⁹ Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. București: Ed. Universul Juridic, 2012, p. 328.

¹⁰ Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Ed. Universul Juridic, 2008, p. 291.

¹¹ Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: Dreptul, nr.3, 1992, p. 33.

¹² Preda M. Tratat elementar de drept administrativ român. Ed. a II-a. București : LUMINA LEX, 1999, p. 46-47.

putere publică în scopul realizării unui interes public.¹³ Iar *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* (art.1), definește „autoritățile administrației publice locale” în felul următor:

- „autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi” – autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale;

- „autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea” – autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective.¹⁴

Potrivit prevederilor art. 5 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*, intitulat impropriu „Subiecții autonomiei locale”, autoritățile puterii locale sunt consiliile locale și raionale, ca autorități deliberative și primarii, președinții de raioane ca autorități executive. În articolul respectiv nu sunt menționate autoritățile deliberative și executive ale „unității teritoriale autonome cu statut juridic special”. Acestea sunt reflectate în textul constituțional, care în art. 111, alin. 3 prevede că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii”. *Legea nr.344-XIII din 23.12.94*¹⁵ care reglementează „statutul juridic special” al Găgăuziei prevede că „autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, învestită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale” (art.7). Organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv (art.16), persoana oficială supremă a Găgăuziei este Guvernatorul (Başkanul) căruia i se subordonează „toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei” (art.16).

În acest context aş dori să menționez că în literatura de specialitate, frecvent este folosită sintagma „autorități subnaționale”. Explicația semnificației acestei sintagme a fost oferită de Comitetului Regiunilor, care prin „autorități subnaționale” are în vedere autoritățile locale și regionale.¹⁶ În cazul Republicii Moldova „autoritățile administrației publice locale de nivelul I și II” (inclusiv autoritățile reprezentative și executive ale Găgăuziei) ar putea fi încadrate generic în sintagma „autorități subnaționale”.

Articolul 10 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*,¹⁷ prevede că autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006*,¹⁸ dispunând în acest scop de „competențe depline care nu pot fi puse

¹³ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 230-232 din 23.12.2008.

¹⁴ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

¹⁵ Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344-XIII din 23.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 3-4/51 din 14.01.1995.

¹⁶ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013, p. 39-45.

¹⁷ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

¹⁸ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii”.

Autoritățile administrației publice locale, în exercitarea atribuțiilor lor, sunt competente să adopte acte normative, în condițiile legii. În sensul *Legii nr. 317-XV din 18.07.2003* (art.2),¹⁹ „act normativ” este „actul juridic, emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice”. Articolul 13, alin. 1 al legii citate prevede că „autoritățile administrației publice centrale, autoritățile și instituțiile publice autonome, autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și alte autorități ale administrației publice locale emit, în condițiile legii, acte normative (ordine cu caracter normativ, regulamente, instrucțiuni, reguli, hotărâri, decizii, dispoziții și alte asemenea acte)”. Dar legea nu specifică în mod expres ce acte emite fiecare din autoritățile menționate. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006*²⁰ clarifică situația, stipulând în mai multe articole că organele deliberative colegiale (consiliile satești (comunale), orașenești (municipale), raionale) adoptă decizii, iar primarul și președintele raionului, în calitatea lor de autorități unipersonale, sunt în drept să emită dispoziții. Deciziile și dispozițiile pot avea caracter general sau individual.

Actele normative adoptate sau emise de autoritățile puterii locale privesc organizarea executării și executarea legii, de unde rezultă că ele se află în raport de subordonare față de lege, legalitatea fiind o condiție esențială pentru valabilitatea lor. Pentru a stabili legalitatea unui act normativ ar trebui analizate: a) competența materială, înțeleasă ca grad de întindere a atribuțiilor; b) competența teritorială, adică cadrul teritorial în care se execută atribuțiile de către o autoritate publică și c) competența personală, adică ansamblul atribuțiilor ce revin unei persoane care ocupă o anumită funcție.²¹ În același timp, legea nu stabilește și nu poate stabili în mod exhaustiv situațiile și acțiunile pe care trebuie să le întreprindă autoritățile locale. Anume din aceste considerente, legea oferă o anumită discreție autorităților publice în exercitarea prerogativelor sale.²² Ele dispun de dreptul la inițiativă în domeniile lor de competență, având posibilitatea de a aprecia (in)oportunitatea adoptării/emiterii actelor normative. Pentru a evita abuzul de putere, oportunitatea trebuie să fie încadrată în limitele legii și circumscrisă valorilor democratice ale societății contemporane.

Puterea juridică a actelor normative adoptate/emise de autoritățile publice locale are un conținut specific, exprimat prin faptul că actele acestor organe, în caz de coliziune cu actele puterii centrale nu pot fi direct abrogate sau suspendate de ultima. Legea protejează puterea juridică a acestor acte prin faptul obligării puterii centrale de a le contesta la organele competente asupra legalității lor. Actul contestat rămâne în vigoare și produce efecte juridice până când asupra legalității lui nu se va pronunța organul competent.²³ Astfel, specificitatea puterii juridice a actelor normative ale autorităților publice locale și regionale rezidă în principiile care stau la baza

¹⁹ Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18 iulie 2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 208-210 din 03.10.2003.

²⁰ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

²¹ Alexandru I. et. al. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2002, p. 266.

²² Ciobanu D. Introducere în studiul dreptului. București: Hiperion XXI, 1992, p.192.

²³ Poalelungi O. Competența autorităților publice – unul din factorii ce condiționează puterea juridică a actului normativ-juridic. În: Revista Națională de Drept, nr.1, 2013, p. 44.

funcționării puterii locale și a competenței autorităților publice locale .

Mai este necesară și o precizare laconică privind termenul „government”. În limba engleză, el este mai larg decât în multe altele, în cazul în care acesta înseamnă doar executivul. Termenul „government” acoperă atât autoritatea decizională, precum și organul executiv cu administrația acestuia.²⁴ În spațiul autohton termenului „government”, i-ar corespunde noțiunea „autorități publice”.

Referitor la noțiunea „competență” în literatura de specialitate, nu există o unitate de opinii, fiind tratată fie ca „un ansamblu de atribuții, prevăzute de lege”, sau o „aptitudine legală” care reprezintă „dreptul și totodată obligația prevăzută de lege de a duce o anumită activitate” ori „o capacitate atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale”.²⁵

A. Iorgovan, referindu-se la conținutul noțiunii „competență”, constata că acesta este determinat de următoarele componente: a) ansamblul de atribuții stabilite de Constituție sau de lege; b) atribuțiile sunt, de fapt, drepturile și obligațiile prevăzute de Constituție sau de lege de a desfășura o anumită activitate administrativă, într-o anumită materie, într-un anumit loc și timp; c) activitatea administrativă respectivă se realizează în nume propriu, ceea ce evocă fundamentul capacității, adică al aptitudinii de a fi subiect în raporturile juridice de putere; d) activitatea respectivă se înfăptuiește în realizarea puterii publice, adică cu folosirea puterii de constrângere a statului, pentru a se impune interesul public. Competența are: a) caracterul legal; b) caracterul obligatoriu; c) caracterul autonom; d) caracterul îndeplinirii competenței prin intermediul organelor de conducere și al funcțiilor publice.²⁶

În literatura de specialitate sunt recunoscute trei categorii de competență:

- Competența materială - desemnează ansamblul prerogativelor unei autorități publice, din punct de vedere al cuprinsului și al specificului (naturii) lor. Sunt cunoscute două tipuri de competență materială: a) competența materială generală, care semnifică faptul că prerogativele unei autorități sunt nemărginite din punct de vedere al întinderii și al specificului lor și b) competența materială specială, care vizează anumite segmente ale activității administrative.

- Competența teritorială - semnifică întinderea în spațiu a prerogativelor unui organ administrativ, indiferent de natura competenței sale materiale. Există două tipuri de competență teritorială: a) competență teritorială generală, exercitată la nivel național și b) competență teritorială locală, exercitată în anumite limite geografice delimitate.

- Competență temporală semnifică întinderea în timp a prerogativelor unui organ administrativ.²⁷

Atât în legislație, cât și în literatura de specialitate se mai face distincția între competența exclusivă, delegată și partajată.²⁸

²⁴ Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/ Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf) (accesat la 22.02.2016).

²⁵ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I, Ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005, p. 278; Santai I., Tabără V. *Administrație publică*. Sibiu: Tecno Media, 2010, p. 26; Trăilescu A. *Tratat elementar de drept administrativ*. București: Ed. ALL BECK, 2002, p. 75; Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ediția a VII-a. București: Universul Juridic, 2012, p. 239.

²⁶ Iorgovan A. *Op. cit.*, p. 278, 279.

²⁷ Iorgovan A. *Op. cit.*, p. 280-281; Vedinaș V. *Op. cit.*, p. 330-331.

²⁸ Vedinaș V. *Op. cit.*, p.330-331.

În legislația autohtonă, noțiunea „competențe”²⁹ este definită în art. 1 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*³⁰ drept „ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite”.

În spațiul administrativ european și în lucrările științifice dedicate diverselor aspecte ale distribuirii puterii publice la diferite nivele există o varietate de noțiuni și abordări conceptuale care diferă de la stat la stat. Terminologia și semnificațiile atribuite în limbi diferite și în state cu sisteme administrative diferite provoacă înțelegerea eronată a conceptelor. Mai ales, acest lucru este valabil pentru noțiunea „competență”. Acest lucru este valabil mai ales, pentru noțiunea „competență”.

De exemplu, ambiguitatea substantivului francez „compétence” (și a numeroaselor sale echivalentele europene) este evidentă din înseși modalitățile în care este folosit acest cuvânt. Acesta este utilizat în mod frecvent, pentru a desemna o putere (atunci când se face referire la puterea legislativă, de exemplu), dar, de asemenea, să desemneze subiectul căruia îi aparține această putere (de exemplu, art. 72 alin. 3 din Constituția franceză, care prevede că autoritățile locale și regionale „dispun de o putere de reglementare pentru exercitarea competențelor ce le revin”, sau să desemneze autoritatea de a acționa (ca la articolul 72-1): „alegătorii din fiecare colectivitate teritorială pot să solicite ca adunarea deliberantă a respectivei colectivități să treacă pe ordinea de zi un subiect ce ține de competența sa”).³¹ În Regatul Unit, legea se referă întotdeauna la „funcție”, „putere”, „responsabilitate” și indică obiectul căruia i se aplică această putere (Local Government Act 2000);³² aceasta nu facilitează utilizarea pe scară largă a termenilor „responsabilitate” și „competență”. „Funcție” se referă întotdeauna la o anumită chestiune, în timp ce „responsabilitatea” indică o obligație, iar „putere” o posibilitate. „Funcția” este, prin urmare, un concept general și se referă la o chestiune care poate fi tratată fie printr-o „putere” fie printr-o „responsabilitate”. Prin urmare, și termenul „putere”, este oarecum ambiguu, în funcție de contextul în care este utilizat. Pluralul „puteri” este similar cu sensul „competențelor” franceze și denotă o putere combinată cu materia și subiectul ei.³³

De asemenea, este preferabil să se facă distincția între cuvintele franceze „pouvoir” și „compétence”, primul implică autoritatea de a acționa așa cum rezultă din Constituție și legislație, în timp ce al doilea termen se referă la subiectul care aplică această autoritate (în astfel de caz aceasta poate fi, de asemenea, numit „funcție” în limba engleză) și/sau cadrul de acțiune în care se exercită această autoritate (în care caz aceasta poate fi, de asemenea, numit „competență” în limba engleză, ca în art. 4.2 din *Cartă*). În al doilea rând, cuvântul englez „functions” (*compétences*) este folosit pentru a desemna lucruri sau probleme care fac obiectul acestei puteri de a acționa, în timp ce cuvântul „power” (*compétence*) este folosit la singular sau plural pentru a da o idee

²⁹ Legiuitorul autohton a optat pentru folosirea noțiunii la plural.

³⁰ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

³¹ Constituția Republicii Franceze. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_roumain.pdf (accesat la 17.09.2017).

³² Local Government Act 2000. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf (accesat la 17.09.2017).

³³ Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P220_37821 (accesat la 23.08.2017).

generală a domeniului său de aplicare legală, pentru a reflecta limitele în care autoritatea care deține această putere are dreptul de a acționa.³⁴

„Powers” (la fel ca în Art. 4.4 și 4.5 din *Cartă*) și „functions”, reflectând, respectiv, cele două sensuri ale cuvântului francez *compétence(s)*, pot servi ca bază pentru comparația competențelor autorităților locale europene. Ele exprimă legătura dintre diferitele elemente ale autonomiei locale. Puterea (*compétence*) este autoritatea legală (authorisation) care să permită unei persoane recunoscută de dreptul public să acționeze cu un anumit scop sau pe un anumit subiect (funcție), folosind mijloacele prevăzute de lege.

Din punct de vedere al activității publice, aceste probleme de terminologie sunt destul de ușor de explicat. O putere are importanță numai în ceea ce privește obiectul căruia i se aplică, precum și pentru autoritățile locale, care, prin definiție, nu au competența de a decide problemele de competență, faptul atribuirii competențelor presupunând alocarea simultană de funcții. Pe de altă parte, funcțiile atribuite ar fi inutile fără a defini competența legală și resursele financiare care ar permite autorităților locale să ia măsuri în materiile respective.

În concluzie, menționez următoarele:

1) trebuie să fie făcută o distincție între termenii „funcție” (*compétence*) și „putere”;

2) puteri (*compétence*) în sensul strict al autorității există numai prin combinarea unei funcții (*compétence matérielle*) și a puterilor sau responsabilităților (*pouvoirs*), pe care respectiva autoritate le poate aplica;

3) funcțiile (*compétences*) nu pot fi analizate fără puteri sau responsabilități (*pouvoirs*), combinația dintre care determină gradul de libertate a autorității locale;

4) prerogativele autorităților locale și regionale nu pot fi analizate izolat, ci trebuie să fie întotdeauna examinate în contextul relațiilor cu autoritățile puterii statale: în practică, distribuția funcțiilor este adesea o partajare de puteri (atribuții), care se pot referi la aspectele abordate sau puterile exercitate, sau ambele în același timp.³⁵

Cu toate că cuvântul „competență” („competențe”) este frecvent utilizat în literatura europeană, rămâne a fi necunoscut în cea mai mare parte a literaturii din alte regiuni ale lumii, în special cea a Statelor Unite. În mod tipic, Constituția Statelor Unite ale Americii nu vorbește de „competențe”, ci de „puteri”.³⁶

Analizând semnificațiile noțiunii, V. Vedinaș menționa că „...un concept nu trebuie definit prin el însuși, iar termenul competență se impune a fi utilizat la singular nu la plural”,³⁷ afirmație pe care o împărtășesc.

Unii practicieni din autoritățile publice locale operează des cu noțiunea de „competență deplină”, atribuindu-i un conținut impropriu. Aș vrea să precizez că „competență deplină” nu înseamnă în mod neapărat că unui nivel de exercitare a puterii publice trebuie să i se acorde totalitatea unei responsabilități. Cele mai multe atribuții majore în lumea contemporană sunt partajate. În acest sens, puterea locală nu este un element izolat, ci unul esențial într-un sistem construit în baza conceptului de

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/ Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf) (accesat la 22.02.2016).

³⁷ Vedinaș V. Op. cit., p. 332.

cooperare între nivelurile de putere publică.

În încheiere, generalizând opiniile și aspectele legate de conținutul și semnificația noțiunii „competență” propun următoarea definiție a noțiunii: competența autorităților publice reprezintă totalitatea drepturilor și a responsabilităților atribuite, realizate în mod autonom prin exercitarea prerogativelor de putere publică.

6.1.3. Domeniile de responsabilitate ale autorităților publice locale. *Carta europeană a autonomiei locale* care are la bază practicile și structurile instituționale, testate decenii la rând în zeci de țări europene este, până în prezent, primul și cel mai important instrument politic european care garantează dezvoltarea principiilor descentralizării puterii și autonomiei locale. Semnarea și ratificarea *Cartei* reprezintă angajamentul țărilor membre ale Consiliului Europei pentru a promova în organizarea internă a statelor lor o nouă distribuie a funcțiilor și a atribuțiilor cu scopul de a susține dezvoltarea nivelelor subnaționale. Aplicarea prevederilor *Cartei* înseamnă raționalizare, renunțarea la structuri improprii, fapt ce ar duce la demolarea verticalei puterii și, drept consecință, la surparea temeliiilor pe care se întemeiază ineficiența și corupția. Necesitatea transferării resurselor și a atribuțiilor la nivelul local este dictată de un imperativ vital - consolidarea capacităților și a potențialului autorităților publice locale și regionale cu scopul de a oferi la nivelul local și regional un volum cât mai mare de servicii publice calitative. Pentru aceasta este nevoie de a crea un algoritm clar și simplu de delimitare a responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice. Anume din aceste considerente, Congresului Puterilor Locale și Regionale Europene în Recomandarea 39 (1998) insistă asupra includerii *Cartei europene a autonomiei locale*, în sistemele juridice ale țărilor care au ratificat-o și asupra necesității protecției juridice a autonomiei locale.³⁸ CPLRE, reitărând convingerea că colectivitățile locale constituie unul dintre fundamentele oricărui regim democratic și că autonomia lor trebuie să fie protejată și promovată, consideră că este necesar de a realiza acțiuni concrete care le-ar asigura protecția juridică. În acest scop CPLRE a propus mai multe măsuri printre care:³⁹

- *Carta* nu trebuie să fie tratată ca un set de recomandări neobligatorii, ci ca un tratat internațional, care are forță juridică, care stabilește obligațiile statelor care au ratificat-o și a drepturilor autorităților autonomiei locale din aceste țări;

- este esențial să se includă dispozițiile *Cartei*, în sistemul legislativ național prin intermediul unui act juridic oficial de încorporare, în conformitate cu normele care reglementează respectarea tratatelor internaționale. Existența normelor interne, care ar părea să corespundă principiilor consacrate în *Cartă*, nu scutește autoritățile naționale de a întreprinde aceste măsuri;

- în cazul în care dispozițiile legale interne necesită a fi interpretare, acestea ar trebui să fie interpretate ținând seama de principiile *Cartei*;

- includerea *Cartei* în dreptul intern presupune anularea automată a normelor dreptului intern care sunt incompatibile cu dispozițiile direct aplicabile ale *Cartei* (sau, altfel spus, normele care sunt contrare *Cartei*, ar trebui să fie definitiv anulate);

³⁸ Recommendation 39 (1998) on the incorporation of the European charter of local self-government into the legal systems of ratifying countries and on the legal protection of local self-government. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=853831&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (accesat la 30.06.2016).

³⁹ Ibidem.

- actele legislative și normative adoptate după ratificarea *Cartei* și încorporarea normelor sale în sistemul juridic intern, ar trebui să fie considerate ca nefiind în contradicție cu dispozițiile conținute în *Cartă* și să se aplice în modul corespunzător;

- în scopul asigurării aplicării depline a *Cartei* este extrem de important de a oferi posibilitatea invocării dispozițiilor *Cartei* în instanțele de judecată. Articolul 11 privind protecția juridică a autonomiei locale al *Cartei* ar trebui să fie interpretat ca o garanție a dreptului democratic al autorităților locale să se adreseze unei instanțe independente, imparțiale pentru a stabili faptele de încălcare a prevederilor *Cartei* și să asigure respectarea drepturilor lor.

În literatură, mai ales în cea juridică, se acordă o mare atenție puterii publice, dar majoritatea lucrărilor sunt preocupate mai mult de studierea problemelor puterii statale.⁴⁰ Studierea doar a unei forme a puterii publice, ruptă din contextul general al sistemului puterii publice, a organizației interne și a funcționării ei, a relaționării cu alte tipuri de putere publică, prezintă mari dificultăți și nu reflectă situația reală. Puterea statală ca formă a puterii publice nu trebuie să soluționeze problemele care pot fi rezolvate mult mai eficient de puterea locală. Drept criteriu de delimitare a competențelor ar trebui să servească principiul subsidiarității. Principiul subsidiarității, ca un criteriu de repartizare a competențelor între autoritățile naționale și subnaționale, a apărut treptat, fiind rareori afișat explicit în constituțiile naționale. Potrivit acestui principiu puterea locală trebuie să primească acele prerogative pe care poate să le realizeze autonom și cu cea mai mare eficiență, în comparație cu organele puterii statale. Pentru funcționarea eficientă a autorităților publice locale este necesar de a le acorda o sferă substanțială de responsabilități și a le asigura o protecție juridică adecvată.

În multe țări, autoritățile locale și regionale beneficiază de „clauza competenței generale”, în conformitate cu legislația, sau principiilor constituționale generale privind autoadministrarea. Există chiar o oarecare extindere a ideii de competență generală. Acest lucru este caracteristic, în special statelor din Sudul Europei, dar a fost introdus și în legislația suedeză, irlandeză și belgiană. În Polonia, legile din 1990 și 1998, au atribuit o competență generală diferitelor autorități locale, statul exercitând competențele atribuite în mod expres prin constituție sau prin lege.⁴¹

O astfel de clauză generală autorizează autoritățile locale și regionale să acționeze în afara domeniilor atribuite în mod expres acestora, atâta timp cât acestea nu sunt în contradicție cu prevederile legislației care dau o putere exclusivă specifică la un

⁴⁰ Cu toate acestea, unele aspecte privind delimitarea responsabilităților și a relațiilor dintre autoritățile statale și cele locale au fost examinate în unele studii și lucrări ale autorilor din Republica Moldova, printre care menționez următoarele: Moșneaga V., Mironova S., Bucătaru I. Dimensiuni teoretice ale relațiilor dintre autoritățile centrale și regionale ale statului. În: *Moldoscopie*, nr.1(LX), 2013, p. 24-34; Moșneaga V., Mironova S. Instituționalizarea relațiilor politice dintre puterea centrală a Republicii Moldova și cea regională a Unității teritoriale autonome Găgăuzia: aspecte social-politice. În: *Moldoscopie*, nr. 3 (XLVI), 2009, p. 5-21; Poalelungi O. Competența autorităților publice – unul din factorii ce condiționează puterea juridică a actului normativ-juridic. În: *Revista Națională de Drept*, nr.1, 2013, p. 40-45; Chivriga An., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009; Beschieru I. Mecanisme de consultare și dialog între Guvern și autoritățile publice locale. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009.

⁴¹ Belloubet-Frier N. Vers un modèle européen d'administration locale ? In: *Revue française d'administration publique*, no 1(121-122), 2007, p. 14.

alt nivel de guvernare.⁴² Sfera de responsabilitate proprie a autorităților locale definită prin „clauza de competență generală” are drept criteriu esențial „interesele locale” (sau „afacerile locale”, „problemele locale”).⁴³ În principiu, acest criteriu acordă autorităților locale dreptul de a reglementa și de a gestiona toate problemele care privesc comunitatea locală, cu condiția ca acestea să poată fi exercitate în mod eficient la nivel local.⁴⁴ Criteriul „interesele locale” este în vecinătate apropiată de principiul subsidiarității.⁴⁵ De exemplu, în câteva state membre ale Uniunii Europene acest principiu funcționează chiar dacă nu este menționat în mod expres în constituție drept parametru pentru alocarea responsabilităților la diferite niveluri de guvernare.⁴⁶ În toate statele membre ale Uniunii Europene ambiguitatea clauzelor generale privind alocarea competențelor este contrabalansată de competențele locale enumerate, sau acordate în mod expres, prin constituție și/sau legi ordinare.⁴⁷

După cum se menționa în Avizul Comitetului Regiunilor din 12 aprilie 2013, legitimitatea Uniunii Europene derivă, între altele, din legitimitatea nivelurilor subnaționale (pct. 66).⁴⁸ Astăzi, aproape 95.000 de administrații subnaționale din Uniunea Europeană dispun de competențe majore în sectoare-cheie, precum educația, mediul, dezvoltarea economică, amenajarea teritorială, transporturile, serviciile publice și politicile sociale, și contribuie la exercitarea democrației și a cetățeniei europene.⁴⁹

În statele-membre ale Uniunii Europene există o diferență vizibilă între competența proprie a autorităților locale și responsabilitățile delegate. Atribuțiile proprii constituie sfera de responsabilitate autonomă a unei autorități publice locale. Ele nu fac obiectul instrucțiunilor sau indicațiilor din partea autorităților centrale sau regionale. Prin contrast atribuțiile delegate sunt conferite unei autorități locale de către administrația centrală sau regională, și fac obiectul instrucțiunilor, sau a ghidării politice a autorității care delege sarcinile. Distincția dintre atribuțiile proprii și cele delegate nu este realizată în mod clar multe țări ale Europei. În practică, distincția

⁴² Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales, p. 11-12. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf (accesat la 05.08.2016).

⁴³ Potrivit opiniei autorilor ruși I.T. Bepalîi și V.V. Polianski „determinarea spectrului de probleme locale pentru fiecare colectivitate locală trebuie să fie individuală”. O problemă poate fi una de interes local dacă întrunește următoarele criterii: a) problema are legătură cu condițiile de viață locale și necesitățile populației și b) populația este aptă să o rezolve independent, fără implicarea resurselor puterii statale. A se vedea: Беспалый И.Т., Полянский В.В. Государственное право Российской Федерации. Ч. 2. Самара, 2008, c. 436-437.

⁴⁴ Panara C. The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. In: Local government in Europe: the „fourth level” in the EU multi-layered system of governance / Edited by C.Panara, M.R.Varney. Routledge, 2013, p. 380.

⁴⁵ Art. 4, alin. 3 din Carta Europeană a autonomiei locale conține o referință la conceptul de subsidiaritate: „Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie”.

⁴⁶ Panara C. Op. cit, p. 381.

⁴⁷ Ibidem, p. 383.

⁴⁸ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013, p. 44.

⁴⁹ Cartea albă a Comitetului Regiunilor privind guvernarea pe mai multe niveluri (2009/C 211/01). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:RO:PDF> (accesat la 27.05.2016).

dintre cele două tipuri de atribuții (proprii și delegate) este mai mult teoretică decât practică, având în vedere că în cazul în care există o competență generală, un număr de responsabilități sunt alocate în mod expres de lege (în mod normal sarcinile obligatorii ale autorităților locale). S-ar părea că, competența generală este un principiu simplu, ceea ce înseamnă că, teoretic, autoritățile locale pot efectua în mod voluntar orice sarcină în interesul colectivității locale, cu condiția că sarcina nu intră în responsabilitatea altor niveluri de exercitare a puterii. O altă implicație a principiului competenței generale este aceea că în teorie, toate afacerile locale ar trebui să fie în responsabilitatea autorităților locale. În realitate, datorită dificultății de a determina ceea ce este pur și simplu „local”, repartizarea sarcinilor publice la diferite niveluri de guvernare este în mare măsură la latitudinea statului sau legislativul regional. Rămâne că sarcinile exercitate în mod voluntar de către autoritățile locale în aplicarea competenței lor generale sunt supuse controlului de legalitate și controlului financiar.⁵⁰ Conceptul „delegare”, care se opune expresiei autonomiei instituționale, este de multe ori doar luarea în considerare a absenței autorităților statale la nivel local și nu se asociază cu conceptul napoleonian de deconcentrare. La nivel european este folosită mai mult noțiunea de „devoluție”, care este distinctă față de delegarea de atribuții și, probabil, mai bine partajate ca transferul de atribuții în Franța.⁵¹

Referitor la distincția competențe proprii/competențe delegate Congresul puterilor locale și regionale a Europei a atras atenția statelor membre cu privire la riscurile dezvoltării excesive a competențelor delegate în raport cu propriile competențe. Riscurile rezidă în confuzia dintre cele două modalități de control aplicabile activității autorităților locale: acte care intră în „competența de bază” și cele care rezultă din responsabilitățile delegate de puterea statală și care fac obiectul unor controale mai stricte.⁵²

Determinarea atribuțiilor care ar trebui lăsate guvernului central sau regional și ceea ce ar trebui să fie alocat autorităților locale este la latitudinea legislativelor statale sau regionale.⁵³ După cum constata K. Davey, majoritatea legislațiilor privind administrarea locală atribuie nivelurilor municipale primare responsabilitatea așa-ziselor „servicii comunale”. Acestea constituie componente ale infrastructurii fizice, care cuprinde drumurile locale, iluminatul public, termoficarea, aprovizionarea cu apă, serviciile de salubritate, gestionarea deșeurilor, administrarea parcurilor publice și a cimitirelor. De asemenea, mai cuprinde și administrarea spațiilor locative, cu toate că extinderea și natura acestei sarcini se modifică, datorită privatizării fondului locativ public. Frecvent, aceste atribuții sunt recunoscute ca fiind funcțiuni „proprii” sau „caracteristice” ale municipalităților; dificultățile se referă mai mult la finanțări și la drepturile de proprietate, și nu la „localizarea” responsabilităților.⁵⁴ Evoluția atribuțiilor standard, transmise autorităților locale atestă o reducere a diferențelor. Abordarea de unificare este mai mult pragmatică decât teoretică: de-o manieră principală, puterea

⁵⁰ Panara C. Op. cit., p. 378-379, 381.

⁵¹ Belloubet-Frier N. Op. cit., p. 14-15.

⁵² Williams-Riquier P. La Charte européenne de l'autonomie locale: un instrument international pour la decentralization. In: Revue française d'administration publique, 2007, nr. 121-122, p. 197.

⁵³ Panara C. Op. cit., p.382.

⁵⁴ Davey K. Descentralizarea în țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est / Ed. G.Peteri. Ch.: Ed.: „TEHNICA-INFO”, 2004, p.37.

locală s-a afirmat mai mult în baza propriilor competențe decât a celor delegate; în mod concret, din punctul de vedere al utilizatorilor, aceasta este natura serviciilor care prevalează.⁵⁵

Referitor la atribuțiile autorităților publice locale din statele lumii contemporane K. Davey specifica că anumite responsabilități sunt omogene, caracteristice tuturor, iar altele au caracter variabil.⁵⁶ Din prima grupă, adică a atribuțiilor „omogene”, fac parte următoarele: a) planificare fizică și controlul dezvoltării, b) controlul sănătății publice, c) parcuri, spații deschise și cimitire, d) facilitățile de recreare, e) transportul public, f) servicii sociale (exclusiv beneficii financiare), g) aprovizionarea cu apă și canalizarea. În cazul altor atribuții majore, diviziunea dintre administrația centrală și locală, precum și dintre sectorul public și privat variază semnificativ între diferite țări în modul descris mai jos (responsabilitățile cu caracter variabil): a) educația, b) protecția sănătății, c) prestații sociale, d) drumurile, e) serviciile agricole și veterinarie, f) protecție anti-incendiară, g) ordinea publică,⁵⁷ h) utilitățile publice, i) acordarea locuințelor sociale, j) funcții de reglementare.

Referitor la serviciile publice ce pot fi furnizate mai eficient la nivel local, Mih. Preda numește următoarele: învățământul preuniversitar, asistența socială, alimentarea cu apă și infrastructura rutieră. Acestea sunt câteva dintre serviciile publice în care autoritățile administrației publice locale sunt cel mai bine poziționate pentru a lua decizii privind alocarea resurselor, adaptate nevoilor specifice fiecărei comunități locale.⁵⁸ Iar A.L. Găitănanu, din atribuțiile proprii ce ar putea fi acordate colectivităților locale, pune accentul pe atribuțiile cu conținut economico-financiar: participarea la capitalul societăților cu finanțare regională (aport în capital sau în fonduri proprii ale întreprinderii), participarea voluntară la finanțarea investițiilor de interes general, participarea la societățile mixte locale, amenajarea turistică, acțiunile economice în domeniul formării profesionale, gestiunea porturilor și canalelor fluviale.⁵⁹

În Raportul Comitetul European pentru Democrație Locală și Regională „Relațiile între autoritățile centrale și colectivitățile locale”⁶⁰ au fost trecute în revistă principale atribuții și responsabilități ale autorităților locale. Planificarea urbană, alimentarea cu apă și canalizarea, gestionarea deșeurilor, educația preșcolară, educația primară și serviciile sociale au fost identificate ca fiind principalele domenii de

⁵⁵ Belloubet-Frier N. Op. cit, p.14.

⁵⁶ Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat la 21.05.2016).

⁵⁷ Există o varietate de alte modalități în care autoritățile locale contribuie la ordinea publică, cum ar fi: inițiativa comunităților în soluționarea conflictelor, inclusiv justiția restaurativă, protecția spațiilor publice prin iluminare, supravegherea cu camerele video, acces controlat etc., poliția comunitară, însoțirea copiilor în drumul spre și de la școală, reabilitarea și angajarea infractorilor tineri în activități comunitare, reglementarea vânzărilor și consumului de alcool.

⁵⁸ Preda Mih. Unele considerații privind descentralizarea serviciilor publice. În: Caietul științific, nr. 11, 2009, p. 535.

⁵⁹ Găitănanu A.L. Posibilități și limite de gestionare a colectivităților locale (I. Noțiune de colectivitate locală. Cadrul legal). În: Analele Universității din Oradea. Științe economice. Tom XIII, 2004, p.197

⁶⁰ Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Relationship/2008&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true> (accesat 22.05.2016)

competență ale autorităților locale în majoritatea statelor membre ale Consiliului Europei. Cu toate acestea, amploarea acestor competențe este extrem de variată. În plus, diferențele în modelul teritorial (descentralizare, regionalizare, autorități locale puternice, dimensiunea municipalităților) reprezintă unele dintre particularitățile care pot fi evidențiate.

Sintetizând, principalele domenii de competență ale colectivităților locale sunt:

- Planificarea urbană. Planificarea urbană se numără printre domeniile pe care cele mai multe țări îl identifică ca fiind indispensabil sferei de competență a autorităților publice locale, dar variațiile domeniul de aplicare sunt destul de semnificative.

- Alimentarea cu apă și gestionarea deșeurilor. Două servicii publice apar frecvent⁶¹ ca responsabilități ale autorităților locale: alimentarea cu apă și gestionarea deșeurilor. În unele cazuri, întreg ciclul de management ține de responsabilitatea locală; în altele, autoritățile locale sunt responsabile pentru doar pentru anumite faze (alimentare cu apă, de colectare a deșeurilor, de canalizare, de eliminare, etc.).

- Învățământul primar și grădinițele. Învățământul primar (inclusiv grădinițele) este una dintre cele cinci domenii de responsabilitate cel mai frecvent citate de către statele membre ale Consiliului Europei. Învățământul secundar, educația continuă și educația profesională, în schimb, sunt domenii care intră rareori în competența autorităților locale. Definirea planurilor de învățământ rareori este inclusă în sfera de responsabilitate locală, fiind, de obicei, competența autorităților centrale. Finanțarea învățământului primar este realizată în principal de autoritățile centrale.

- Asistență socială. Asistență socială este menționată de 80% din state ca o responsabilitate locală, cu toate că diferențele mari apar în domeniul de aplicare al acestei responsabilități. Disparitățile economice, extinderea sistemelor de protecție socială și diversitatea problemelor sociale explică unele dintre aceste diferențe, în timp ce altele rezultă din atribuirea responsabilităților de asistență socială la alte niveluri ale puterii publice (statale/regionale). Numărul de locuitori are de asemenea o influență asupra gamei de responsabilități alocate autorităților locale în acest domeniu.

Generalizând abordările examinate supra, constat că studiile comparative arată o unitate în abordarea serviciilor de bază care trebuie să fie furnizate de către autoritățile publice locale cetățenilor. Atribuțiile care le revin autorităților publice locale pentru a putea asigura furnizarea acestor servicii reprezintă, de facto, o abordare armonizată în jurul serviciilor considerate esențiale pentru asigurarea vitalității colectivităților locale.

6.2. Problemele și particularitățile delimitării responsabilităților între nivelurile teritoriale ale puterii publice din Republica Moldova

6.2.1. Probleme și incoerențe privind delimitarea responsabilităților autorităților publice.

Problema delimitării atribuțiilor și a sferelor de acțiune a puterii publice „pe verticală”, adică între puterea statală și cea locală este una dintre cele mai dificile cu care se confruntă statele lumii contemporane. Delimitarea sferelor de competență între nivelurile de putere este un proces continuu, care se derulează în unison cu dinamica relațiilor sociale interne, și nicidecum o acțiune singulară a edificării statale.

⁶¹ În documentul redactat în limba engleză este indicată cifra de 60% din statele membre ale Consiliului Europei, iar în cel redactat în limba franceză - 80%.

Delimitarea responsabilităților autorităților statale, regionale și locale este o acțiune complexă. Această delimitare se referă la responsabilitățile, atribuțiile și modalitățile de acțiune ale acestor autorități. În literatura de specialitate, până în prezent nu a fost elaborat un set de criterii exacte, clar definite privind delimitarea sferelor de competență ale celor două niveluri ale puterii publice: statale și locale. *Carta*, determinând sfera de competență a puterii locale, se rezumă la stabilirea unor cerințe/condiții generale: „Competențele de bază ale colectivităților locale sunt fixate prin Constituție sau prin lege. Totuși, această dispoziție nu împiedică a se atribui colectivităților locale competențe în scopuri specifice, în conformitate cu legea” (art. 4, alin. 1).⁶² În acest caz, este clar că se are în vedere principiul general de stabilire a sferei de acțiune și a atribuțiilor puterii locale în baza Constituției sau în baza legii. Anume aceste responsabilități pot fi trecute la categoria „competența proprie”, ele având, relativ, un caracter constant. Cu toate acestea, același alin. 1 al art. 4 nu împiedică atribuirea autorităților puterii locale, în conformitate cu legea, de atribuții pentru realizarea unor sarcini concrete. Dar, în acest caz nu este clar următorul lucru: aceste sarcini delegate sunt sau devin proprii puterii locale sau rămân ale statului, fiind doar încredințate pentru a fi realizate de către autoritățile locale? În legătură cu ordinea de stabilire a atribuțiilor se poate înainta ipoteza că acestea sunt temporare, comparativ cu propriile lor atribuții, deoarece, de regulă, ele sunt stabilite de legi sectoriale, care reflectă nu atât procesele de dezvoltare a colectivității teritoriale, cât, în mod primordial, interesele altor segmente sociale.

Potrivit prevederilor pct. 4 (alin. 2) al *Cartei* „colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități”. În baza acestor dispoziții deduc că este vorba de dreptul de inițiativă în sfera de atribuții transferate și putem vorbi despre categoria atribuțiilor ce țin de manifestarea inițiativei puterii locale. În acest sens menționez prevederile art. 14, alin. 1 al *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006*,⁶³ care stabilește că „Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice”.

Cu toate acestea, principiile esențiale în materie de distribuire a sferelor de activitate și autoritate între nivelurile de putere sunt principiile proximității autorităților publice față de populație și principiul subsidiarității, care constă în faptul că redistribuirea competențelor între nivelurile autorităților publice „trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie” (alin. 3, pct. 4 al *Cartei*). Includerea într-un singur punct al principiilor „proximității” și „subsidiarității” nu este întâmplătoare. Aceasta este o dovadă că orice raționalizare asociată cu redistribuirea competențelor în scopul sporirii eficienței și a economisirii resurselor, ar trebui să fie asigurate, în primul rând, din contul potențialului democratic al autonomiei locale. Autoritățile statale și locale sunt sortite de a acționa permanent cu eforturi comune în multe domenii ale relațiilor sociale. Aceste legături de cooperare

⁶² Carta europeană a autonomiei locale. Publicată în: Tratatate internaționale, Vol.14, 1999, p.14.

⁶³ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

sunt determinate de principiile substituibilității și complementarității.⁶⁴

Desigur, o astfel de abordare a delimitării competențelor nu exclude problema lipsei de claritate și a incertitudinii. Nu putem să nu recunoaștem convenționalitatea delimitării „treburilor publice locale”⁶⁵ și celor „de importanță națională”. Dimensiunile spațiale ale colectivităților locale limitează competența teritorială a autorităților publice locale, iar existența problemelor de aceeași natură cu cele soluționate de autoritățile locale, transferă rezolvarea lor la nivelul intermediar și național al puterii publice. În acest context este actuală afirmația lui S.A. Avakian, care afirma că „... nu există și nici nu pot să existe probleme doar de importanță locală. Există probleme de aceeași natură ale politicii naționale și nivelurile lor teritoriale de soluționare – național și local. Tot ceea ce este scris în lege ca fiind chestiuni de importanță locală, sunt de fapt, chestiuni comune pentru întreaga țară”.⁶⁶ Problemele sociale, acordarea serviciilor medicale în instituțiile medicale locale, educația, asigurarea ordinii publice și multe altele prin însăși esența lor, nu pot fi exclusiv de interes statal sau local. Mai mult ca atât, aceste domenii sunt legate de drepturile constituționale ale cetățenilor și țin de obligațiile statului.

Carta recomandă aplicarea principiului „competențelor depline și întregi” în materie de atribuire a competențelor puterii locale. Respectivele competențe „nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională numai în cadrul legii” (alin. 4, pct. 4). Și legiuitorul autohton a prevăzut în art. 4, alin. 3 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* prevede că „alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege”.⁶⁷

Nu poate fi trecută cu vederea și poziția, stabilită de *Cartă*, privind posibilitatea colectivităților locale de a dispune, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale în cazul delegării unei anumite competențe de către o autoritate centrală sau regională (alin. 5, pct. 4). Legiuitorul autohton, conformându-se acestor recomandări a stabilit în art.4, alin. 3 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* că „autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități”.⁶⁸

Analizând situația creată în Republica Moldova se pare că, stabilirea sferei de acțiune a puterii locale depinde nu atât de definirea problemelor de interes local și, în consecință, a interesului local, cât de eliberarea statului de domeniile de activitate și de competențele care, la o anumită perioadă de dezvoltare, nu prezintă interes pentru stat și poate fi în afara sferei de aplicare a influenței sale directe. Dar aici, evident, apare o întrebare: asigură oare acest proces echilibrarea intereselor locale cu cele statale? Problemele de importanță locală și regională trebuie să fie soluționate nemijlocit de către populație sau de autoritățile puterii locale, dar nu de cele ale puterii statale. Este

⁶⁴ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва, 2001, с. 195.

⁶⁵ Sintagmă utilizată în textul constituțional și în legislația națională care reglementează activitatea autorităților puterii locale.

⁶⁶ Авакян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования. // Проблемы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. Москва, 2008. с. 17.

⁶⁷ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁶⁸ Ibidem.

inadmisibilă transmiterea nici măcar a unei părți din responsabilitățile privind soluționarea problemelor locale și regionale autorităților puterii statale.

În procesul de delimitare a sferelor de responsabilitate între nivelele de exercitare a puterii publice care a avut loc în ultimele trei decenii au apărut mai multe probleme, de soluționarea cărora depinde funcționarea eficientă a sistemului puterii publice în Republica Moldova. Aceste probleme sunt:

A. Lipsa delimitării clare a responsabilităților. Competența autorităților publice locală este reglementată de un număr impunător de acte normative: legile care se referă nemijlocit la activitatea autorităților publice locale cum ar fi *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006*⁶⁹ și *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006*,⁷⁰ legile sectoriale care atribuie autorităților locale responsabilități în diferite domenii de activitate, în funcție de sfera lor de reglementare, hotărârile guvernului, ordine ale ministerelor, decizii ale consiliilor raionale și locale, regulamente ale consiliilor raionale și locale, statutele localităților, dispoziții ale președinților raioanelor și ale primarilor. Potrivit opiniei specialiștilor preocupați de studierea aspectelor juridice ale activității autorităților publice locale din Republica Moldova legislația existentă în domeniul competențelor APL este destul de impunătoare și reglementează un vast spectru de probleme, dar multe din actele legislative și normative sunt „confuze, necorelate, contradictorii și depășite de timp”.⁷¹ Foarte multe din aceste acte normative conțin anumite atribuții, natura juridică a cărora nu este clară: sunt ele atribuții proprii ale autorităților publice locale sau sunt atribuții delegate. De acest fapt depinde modul de exercitare și finanțare a lor. În practică, aceste situații generează apariția multiplelor confuzii și incertitudini privind organizarea, structura și funcționarea autorităților publice locale.⁷²

Deși *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* a încercat să stabilească domeniile de competență a autorităților publice locale de nivelul întâi și doi, poate fi lesne constatat faptul că autoritățile publice locale de ambele niveluri au, în linii generale, aceleași responsabilități, unele dintre ele având un caracter destul de confuz și contradictoriu. Această situație contribuie la interpretarea diferită, în activitatea practică, a competenței autorităților locale. Conform legii citate, autorităților publice locale de nivelul I li s-au stabilit ca domeniu propriu de activitate construcția de locuințe, organizarea serviciilor anti-incendiarie etc. În cazul dat nu este clară intenția legiuitorului, deoarece prestarea serviciilor anti-incendiarie și construcția locuințelor, de exemplu, reprezintă forme de activitate deosebite și atribuirea lor ca domenii proprii de activitate autorităților publice locale de nivelul I nu are relevanță practică din lipsa capacităților organizatorice, funcționale și financiare ale autorităților publice locale.⁷³

Lipsa limitelor clare de delimitare a domeniilor de competență duce la faptul că uneori acestea sunt stabilite în mod voluntarist de către autoritățile puterii statale. Caracteristic pentru legiuitorul autohton este utilizarea frecventă în textele legilor a sintagmei „autoritățile publice locale”, dar fără a concretiza la care din ele se referă: de

⁶⁹ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

⁷⁰ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁷¹ Chivriga An., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009, p. 8-9.

⁷² Ibidem, p. 13.

⁷³ Ibidem, p. 9-10.

nivelul I sau II, deliberative sau executive.

Incoerențele care persistă în delimitarea atribuțiilor sunt adesea cauzate de încălcări ale mecanismului și procedurilor utilizate în procesul de delimitare a atribuțiilor sau de erorile admise în atribuirea lor la un anumit nivel de exercitare a puterii. Este important ca toate atribuțiile autorităților publice să fie identificate în mod clar, în funcție de modul de finanțare și de responsabilitatea pentru punerea în aplicare a acestora. Deși au fost realizate activități practice privind repartizarea responsabilităților în conformitate cu prevederile legale, din păcate, trebuie să menționăm că există domenii în care distribuirea atribuțiilor încă nu a fost realizată sau realizată insuficient și, prin urmare, este necesară continuarea lucrărilor privind delimitarea clară a responsabilităților. Pe de altă parte, în mai multe domenii de competență partajată, cu toate că delimitarea atribuțiilor, s-ar părea, că a avut loc, există încă suprapunerea competențelor între diferitele niveluri ale autorității publice, fapt care este inadmisibil din perspectiva obiectivelor reformei de descentralizare, sau a fost realizată o delimitare, în mare parte formală, fără a specifica clar atribuțiile. Astfel, în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 06 octombrie 2010 se menționa că „absența delimitării clare a responsabilităților autorităților publice locale de cele centrale împiedică avansarea procesului de descentralizare și că suprapunerea responsabilităților diferitelor niveluri ale administrației publice are un efect negativ asupra calității serviciilor publice și își exprimă speranța că reformele în acest sens vor asigura proporționalitatea resurselor față de competențele alocate”.⁷⁴

B. Dafflon și Th. Madiès consideră că există cel puțin trei motive întemeiate să se constate că pur și simplu alocarea de resurse fiscale și transferuri bugetare între nivelurile de exercitare a puterii trebuie să vină după o atribuire clară a competenței de a folosi aceste resurse.⁷⁵ Cele trei motive sunt:

1) În cazul în care responsabilitățile diferitelor niveluri de exercitare a puterii publice sunt prost definite, atunci, evident, resursele vor fi definite necorespunzător în ceea ce privește atât sumele necesare pentru finanțarea cheltuielilor și în ceea ce privește natura lor.

2) În continuare, în cazul în care responsabilitățile nu sunt definite în mod clar sau în mod specific, pot exista temeri de prea multă putere discreționară atribuită diferitelor autorități publice. Acest lucru ar putea duce la „distorsionarea preferințelor lor bugetare”, în funcție de considerente strategice sau partizane în detrimentul cheltuielilor pe termen lung (mai puțin vizibile), care ar contribui la îmbunătățirea creșterii economiei locale/regionale. De aceea, este necesar ca principiile fondatoare majore ale descentralizării să fie integrate într-o lege fundamentală și cadrul de reglementare a relațiilor dintre nivelurile de guvernare să fie bine definite.

3) În cele din urmă, principiul responsabilității - unul dintre avantajele structurilor descentralizate - pot fi puse în aplicare doar cu o atribuire clară a competențelor. În cazul suprapunerii competențelor între nivelurile de guvernare (din

⁷⁴ Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010. www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cd%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015).

⁷⁵ Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, 2011, p. 17.

păcate, foarte frecvent), unele niveluri, în special cele mai îndepărtate de contribuabilii-alegători, se pot angaja cu succes în obținerea avantajelor de imagine sau de profit de la X-ineficiență⁷⁶ în timp ce „se ascund” în spatele nivelurilor mai aproape de contribuabilii-alegători.

B. Neclarități privind delegarea atribuțiilor. Unele atribuții care țin de competența autorităților publice centrale, conform *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*, pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică. Însă, legiuitorul nu a stabilit clar aceste atribuții. Drept rezultat, exercitarea atribuțiilor delegate este defectuoasă, deoarece în încercarea de a implementa aceste responsabilități, autoritățile APL se confruntă cu situația că nu dispun de mijloace financiare. În alte situații, actele normative care impun atribuții autorităților publice locale nu indică și sursa de finanțare necesară pentru realizarea acestora. Astfel, atunci când se referă la competența autorităților publice locale în domeniul educației, sănătății, protecției sociale, administrării patrimoniului local legislația actuală este destul de confuză și contradictorie.⁷⁷ De exemplu, există o contradicție de ordin principal între, pe de o parte, prevederile *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* și a *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*, care nu prevăd atribuții pentru autoritățile publice locale în domeniul sănătății și, pe de altă parte, legislația sectorială, care stabilește un număr mare de atribuții pentru autoritățile publice locale.

După cum constatau unii cercetători ai fenomenului, majoritatea autorităților locale nici nu-și cunosc în totalitate responsabilitățile atribuite prin actele normative și totodată nici nu au capacitatea de a-și asuma noile responsabilități și de a le face față atât din punct de vedere financiar, managerial cât și instituțional.⁷⁸ Astfel, apar situații care au consecințe negative pentru autoritățile locale, deoarece nemulțumirea cetățenilor este direcționată împotriva lor și nu asupra autorităților statale, care sunt responsabile de neasigurarea mijloacelor financiare necesare.

Delegarea de atribuții, în opinia specialiștilor, trebuie realizată de Parlament, la propunerea Guvernului și însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Astfel, delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul suficient al resurselor financiare și materialelor necesare.⁷⁹

Nu trebuie de neglijat și faptul că legislația Republicii Moldova prevede că descentralizarea serviciilor publice, care sunt reglementate constituțional, nu pot fi descentralizate și transferate din responsabilitatea statului în cea a autorităților publice locale, ele fiind garantate și asigurate direct și exclusiv de către stat.⁸⁰

C. Nereglementarea clară a atribuțiilor partajate și a formelor de cooperare.

⁷⁶ X-ineficiența se referă la o situație în care agenții producători cunoscuți sunt puțin sau deloc supravegheați - sau pentru ca ei singuri îndeplinesc funcția de producție și nu trebuie să informeze superiorul (deficit de informații) - devin mai relaxate în satisfacerea cerințelor de eficiență productivă. Ele se folosesc de un confort de producție sau de administrare, care este dificil de detectat din exterior. Aceste ineficiențe sunt etichetate X pentru că nu știm cu exactitate cine beneficiază de această situație (probabil fiecare agent în secvența de producție).

⁷⁷ Chivriga An., Furdui V. Op. cit., p.18.

⁷⁸ Ibidem, p. 9.

⁷⁹ Ibidem, p. 11.

⁸⁰ Art. 5, alin.5 al Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial 29-31/91 din 02.03.2007.

Potrivit cu prevederile art. 5 din *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006*, autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale, pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități. Dar, legiuitorul nu a stipulat expres în care domenii autoritățile locale pot avea competențe partajate, lăsând la latitudinea autorităților publice locale și statale să stabilească aceste domenii.

După natura sa constituțională, puterea statală este responsabilă nu numai de propriul domeniu de activitate, ci și pentru cel local. Separarea sferelor de responsabilitate statale de cele locale are un caracter organizațional. Trebuie soluționată nu atât problema determinării sferelor de responsabilitate (acestea fiind, în mare parte, comune), cât delimitarea responsabilităților și asigurarea interacțiunii armonioase a tuturor nivelurilor de putere publică. Autonomia organizațională și funcțională nu poate asigura o autonomie reală fără existența unui sistem de relații între nivelurile de putere publică clar reglementate și fixate în acte normative.

Delimitarea competențelor în baza „extragerii” din contextul general a problemelor „de interes local” nu poate decât să pună problema acțiunii concertate și a responsabilității comune a autorităților statale și a celor locale. Altfel nici nu poate fi, deoarece unul dintre criteriile esențiale care influențează delimitarea sferelor de competență între nivelurile puterii publice este cel al asigurării unui sistem unitar de exercitare a puterii publice.

D. Existența incoerențelor terminologice în legislație. O anumită stare de confuzie este generată și de incoerențele existente în legislație. De exemplu, capitolul IV al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, iar în articolele 12 și 13 incluse în respectivul capitol se operează cu noțiunea „unitățile administrativ-teritoriale” (ex: art.12, alin.2 prevede că „unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competențelor lor”, iar art.13 reglementează proprietatea „unităților administrativ-teritoriale”). În astfel de situații, după cum afirma E. Popa, este necesar ca legiuitorul să uziteze în actele normative succesive terminologii care să definească aceleași noțiuni.⁸¹

E. Atribuirea unor responsabilități fără acoperire financiară. Există numeroase situații când legile adoptate prevăd pentru autoritățile administrației publice locale responsabilități fără ca să fie indicată sursa de finanțare pentru a fi soluționată problema dată.⁸²

F. Cadrul normativ depășit. Legislația care reglementează responsabilitățile autorităților publice locale în mai multe domenii este depășită și necorelată cu exigențele sistemului actual al autorităților publice locale și, în multe cazuri, nu face o delimitare clară între competențele autorităților publice locale de nivelul I și II, deliberative și executive, creând confuzii și situații de incertitudine. În mod special, aceasta se referă la următoarele domenii: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc.⁸³

G. Dreptul autorităților publice locale la autoorganizare este limitat. Autoritățile locale sunt restricționate în ceea ce privește configurarea propriilor

⁸¹ Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: *Dreptul*, nr. 3, 1992, p. 34.

⁸² Chivriga An., Furdul V. Op. cit., p. 16.

⁸³ Ibidem, p. 29.

structuri și a statelor de personal în conformitate cu domeniile proprii de responsabilitate și necesitățile care rezultă din specificul colectivităților locale pe care le reprezintă. Echilibrarea centralizată a statelor de personal pentru toate autoritățile locale nu este justificată, deoarece colectivitățile locale sunt înzestrate cu potențial diferit de dezvoltare, unele având diverse avantaje economice și sociale sau premise pentru crearea lor, iar altele – nu.⁸⁴

H. Neacoperirea responsabilităților cu specialiști competenți. Un număr mare de atribuții și responsabilități ale APL de o importanță majoră pentru dezvoltarea colectivităților locale prevăzute de către lege, nu au acoperire cu funcții și specialiști, ceea ce diminuează calitatea procesului decizional local și reduce capacitățile APL de a se implica în soluționarea problemelor sociale și economice (de exemplu, din cadrul primărilor lipsesc de regulă specialiști pe atragerea de investiții, juriști, economiști, specialiști pe planificare urbană, arhitecți etc.).⁸⁵

În general, problemele existente în materie de delimitare a responsabilităților între nivelurile puterii publice, sunt următoarele: a) mărirea volumului de cheltuieli necesare pentru a îndeplini sarcinile atribuite și care nu au fost acoperite cu veniturile respective, b) atribuirea unor atribuții suplimentare prin acte normative sectoriale, c) descrierea neclară și incoerentă în legislația sectorială a atribuțiilor autorităților puterii publice locale privind soluționarea problemelor respective, d) atribuirea competențelor similare după conținutul său autorităților puterii publice locale de diferit nivel, e) necoresponderea sarcinilor atribuite autorităților puterii publice locale naturii și destinației autoadministrării locale, f) extinderea volumului de sarcini atribuite autorităților puterii publice locale care nu pot fi calificate drept probleme de importanță locală, g) sporirea volumului atribuțiilor delegate de către puterea statală autorităților puterii publice locale.⁸⁶

6.2.2. Particularitățile distribuirii responsabilităților autorităților publice locale. Volumul de responsabilități atribuit autorităților publice locale este un indicator obiectiv al nivelului de descentralizare al puterii publice. În statele postsovietice, din care face parte și Republica Moldova, responsabilitățile atribuite colectivităților teritoriale locale sunt relativ reduse, iar intervențiile puterii statale abuzive, situație care nu favorizează utilizarea la randament înalt a potențialului pe care îl oferă colectivitățile locale. Autoritățile locale, comparativ cu cele statale, dispun de un mare avantaj: cunosc mai bine situația existentă la nivel local. Fiind cel mai aproape de populație, ele sunt cele mai în măsură să mobilizeze în mod amplu și rapid cetățenii localității respective. Presiunile pe care le poate exercita opinia locuitorilor sunt mai eficace pe lângă autoritățile locale decât asupra autorităților statale, iar aceasta trebuie să le stimuleze pe acestea din urmă să găsească soluții mai raționale. Autoritățile statale, fiind la propriu și la figurat, departe de necesitățile și problemele locale, sunt pasibile de a lua decizii fără a ține cont de realitățile locale și aceasta duce la irosirea nejustificată a resurselor materiale, financiare și umane.

În exercițiul atribuțiilor sale autoritățile publice locale sunt autonome în limitele prevăzute de lege. Organele administrației publice locale nu fac parte din sistemul

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Găitănaru A.L. Posibilități și limite de gestionare a colectivităților locale (I. Noțiune de colectivitate locală. Cadrul legal). În: Analele Universității din Oradea. Științe economice. Tom XIII, 2004, p. 197.

organelor puterii statale.⁸⁷ Dar, după cum menționa E.D. Tarangul, autoritățile descentralizate, exercitându-și competența lor legală, execută legile care au determinat această competență.⁸⁸ *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006*⁸⁹ delimitează „domeniile proprii de activitate” ale celor două niveluri ale puterii publice locale. Legea prevede expres că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. De asemenea, legea prevede că alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege (art. 4, alin. 3). În același timp, Legea menționată prevede în art. 6, alin. 1 că anumite „competențe care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică”. În context, menționez faptul că în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 06 octombrie 2010 se sublinia faptul că „delegarea de competențe către autorități publice locale nu poate avea loc decât în condiții de egalitate a părților, acoperirii integrale a costurilor și a protecției juridice a autonomiei locale”.⁹⁰ Legea mai prevede și posibilitatea autorităților publice locale și centrale de a coopera, în baza unor acorduri încheiate între părți, „pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune” (art. 5, alin. 1 și 2). În ultimul caz cred că este vorba de fenomenul competenței partajate, cunoscut în literatura de specialitate. Astfel, se poate constata faptul că legiuitorul autohton face distincția între competența exclusivă, delegată și partajată.

Cu toate acestea, legislația autohtonă este departe de a fi perfectă. Astfel, există multe domenii proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul I pentru realizarea cărora nu dispun de resurse financiare și/sau umane necesare. Acestea sunt: a) distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale, b) construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale, c) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică), d) dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice, e) construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației, f) organizarea serviciilor anti-incendiarie, g) dezvoltarea economică a localităților.⁹¹

În afară de incoerențe de ordin legislativ, experții au identificat și alte cauze care

⁸⁷ Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. În: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998.

⁸⁸ Tarangul E.D. Descentralizarea administrativă în statele totalitare și autoritare. În: Arhiva de drept public. Anul II. Iași, 1940, p. 225.

⁸⁹ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁹⁰ Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010. www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015).

⁹¹ Chivriga An., Furdul V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009, p.10.

duc la exercitarea ineficientă a atribuțiilor de către autoritățile publice locale: a) deficiențe în colectarea veniturilor fiscale locale și în alocarea altor resurse posibil de mobilizat, b) resursele financiare ale autorităților administrației publice locale nu sunt în concordanță cu responsabilitățile atribuite, c) sistemul de transferuri bugetare este influențat de factorul politic, d) nivelul insuficient de pregătire a funcționarilor publici din cadrul autorităților publice locale, e) sistemul de servicii publice este în cea mai mare parte nereformat, f) sumele defalcate de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii publice descentralizate se alocă pe baza costurilor istorice și nu în funcție de numărul și nevoile beneficiarilor.⁹²

Pentru a eficientiza activitatea autorităților locale e necesar de realizat o delimitare clară a competențelor ce revin autorităților publice la fiecare nivel. Sarcinile atribuite autorităților locale pot fi convențional divizate în câteva grupe: a) sarcini cu caracter statal (pentru aceste sarcini trebuie prevăzută o anumită responsabilitate și acordate finanțe); b) sarcini locale (pentru îndeplinirea acestor sarcini autoritățile locale poartă răspundere față de colectivitățile locale și resursele necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini se acoperă din veniturile proprii); c) sarcini facultative (aici pot fi incluse sarcinile ce le revin autorităților locale potrivit cu propriile statute de activitate sau care le sunt delegate de autoritățile centrale cu transmiterea obligatorie a resurselor materiale și financiare necesare pentru realizarea lor).

Cu certitudine, responsabilitățile pe care societatea le pune în sarcina autorităților publice locale sunt foarte complexe și în continuă schimbare. De aceea este imposibil de a face o delimitare exhaustivă a atribuțiilor ce revin fiecărui nivel de exercitare a puterii. Consider că ar fi mai oportun stabilirea unor principii exacte de delimitare a domeniilor și a atribuțiilor ce ar permite evitarea situațiilor tensionate între autoritățile administrative de niveluri diferite.

Una din sarcinile dificile privind distribuirea judicioasă a responsabilităților constă în asigurarea mijloacelor și condițiilor egale de activitate a autorităților locale. Cu toate deosebirile existente între necesitățile și posibilitățile financiare, autoritățile locale, în principiu, ar trebui să ofere o gamă de servicii comparabile în plan cantitativ și calitativ. Altfel spus, este necesară o distribuire a mijloacelor materiale și financiare după criterii obiective și potrivit cu necesitățile reale ale autorităților locale. Lipsa unui astfel de mecanism nu va permite funcționarea eficientă a puterii locale viabile. Este de o importanță vitală consolidarea bazei economico-financiare a puterii locale care ar garanta un nivel rezonabil de resurse. În caz contrar ele nu vor fi în stare să realizeze pe deplin sarcinile atribuite discreditând astfel ideea de autonomie locală.

În procesul de stabilire a sferei de competență a puterii locale trebuie de avut în vedere faptul că el poate fi influențat de doi factori limitativi. Pe de o parte, există puterea statală care dispune de propriile atribuții, de care se lovește puterea locală în identificarea propriilor sale atribuții; iar pe de altă parte – întreprinderile private, deoarece, multe din problemele locale sunt soluționate de sectorul privat. Puterii locale îi revine nu atât soluționarea problemelor propriu-zise, cât reglementarea soluționării lor de către sectorul privat în concordanță cu interesele locuitorilor.⁹³

Eficiența sistemului de exercitare a puterii publice este determinată de stabilirea

⁹² Ibidem, p. 11.

⁹³ Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность, 2005, № 6, с. 75.

exacta a atribuțiilor pentru fiecare nivel. De aceea valoarea și eficiența funcționării puterii locale, este determinată de existența anumitor atribuții asigurate de resurse necesare pentru realizarea lor. În linii generale, principiile determinării responsabilităților puterii locale pot fi reduse la două reguli general acceptate: a) de a delega atribuțiile acolo unde este mai eficientă realizarea lor și b) de a asigura autonomia financiară, necesară pentru realizarea atribuțiilor sau să fie oferită asistență financiară pentru acoperirea respectivelor atribuții.

Este important de a institui pe cale legislativă dreptul autorităților puterii locale de a dispune de resurse materiale și financiare corespunzător competențelor atribuite, obligația garantată a statului de a asigura respectivele resurse prin transferuri sau de a crea posibilitatea pentru autoritățile publice locale de a-și procura aceste resurse prin intermediul părții de venituri ale bugetelor locale.

În cazul în care legea nu stabilește în mod foarte clar care nivel de exercitare a puterii este responsabil de o anumită problemă, atât autoritățile centrale, cât și cele locale sunt dezinteresate și nu intervin pentru a soluționa problemele care apar, stimulând astfel iresponsabilitatea autorităților publice față de soluționarea problemelor populației locale. Delimitarea ambiguă a competențelor poate provoca interpretarea eronată de către autoritățile publice a sarcinilor ce la revin și comiterea, în consecință, a unor greșeli sau abateri de la normele legale.

6.3. Relațiile autorităților puterii publice locale cu cele statale

6.3.1. Cooperarea nivelurilor de putere publică. În lumea contemporană există peste 190 de state și fiecare din aceste state are propriul său sistem al puterii publice. În statele moderne sistemul autorităților publice statale este edificat, într-o măsură mai mare sau mai mică, în corespundere cu principiul separării puterilor. Aceasta include organele puterii legislative, executive, judiciare și alte autorități, modelul de corelare și interacțiune fiind determinat de forma de guvernare. Puterea publică la nivel local poate fi organizată sub forma autonomiei locale sau a administrației de stat locale, sau ca o combinație de caracteristici ale ambelor. Multe guverne centrale, în prezent, după cum s-a menționat, promovează politici de descentralizare a puterii publice în cadrul cărora autorităților puterii locale le este oferit un grad înalt de autonomie privind soluționarea unui spectru larg de probleme. Prin descentralizare nu se intenționează slăbirea rolului guvernului central, ci se dorește fortificarea autorităților locale, făcându-le astfel mai receptivă la nevoile locale.

Ideea că descentralizarea puterii implică o separare clară a puterilor și, mai precis, o contrapondere la greutatea guvernului central, este adânc înrădăcinată în studiile juridice europene. Conform acestor abordări administrația publică locală, de facto, contribuie la limitarea puterii guvernului central prin mai multe modalități, contribuind astfel la crearea unei „puteri limitate”, care este o cerință a constituționalismului. Mai precis, colectivitățile locale gestionând și reglementând problemele locale, preiau o parte a puterii de stat, ținând-o departe de guvernul central. În același timp autonomia locală și puterile locale trebuie să fie respectate de către guvernul central, iar autoritățile locale pot chiar ataca în instanță acele acte ale autorităților puterii statale care atentează la autonomia lor.⁹⁴

⁹⁴ Panara C. The contribution of local selfgovernment to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. In: Local government in Europe: the „fourth level” in the EU

Problema cooperării puterii statale cu cea locală este una dintre cele mai importante. Din punct de vedere teoretic, fără a ține cont de realitățile unui stat anumit, necesitatea obiectivă a unei astfel de interacțiuni rezultă din însăși rațiunea existenței autorităților publice - asigurarea realizării interesului public. Acest lucru necesită o administrare eficientă, care combină nu numai elaborarea, ci și transferul acțiunilor de influență asupra obiectului administrării și de asemenea presupune existența unui feedback pentru a evalua efectul acestora. În consecință, apare o necesitate obiectivă pentru existența nivelului „local” care ar asigura realizarea acestor funcții.

O altă condiție pentru cooperare o constituie necesitatea obiectivă de a asigura mijloacele de existență pentru populație. Acest lucru se manifestă mai evident în colectivitățile mari, când, condițiile de trai pot să difere de la o regiune la alta și, prin urmare, devine imposibilă soluționarea eficientă și promptă a problemelor cotidiene doar prin acțiuni întreprinse la scară națională. Cu realizarea sarcinilor de deservire comunală și sociale la nivel de localitate urbană sau rurală cel mai bine se clarifică autoritatea publică locală, situație, ce determină, de altfel, în mod evident, necesitatea existenței sale. În acest sens, este recomandabil ca autoritățile publice statale să-și mențină prerogativa de a interveni în situații ce țin de nivel național, iar în activitățile cotidiene să coopereze cu autoritățile locale.

Necesitatea cooperării celor două puteri publice este condiționată și de interesul populației în adoptarea unor legi echitabile și eficiente, în asigurarea necesităților de securitate, educație, sociale și medicale. Astfel, condițiile obiective ale cooperării între aceste două forme de putere publică reies din rațiunea existenței lor și din faptul că au un obiect de acțiune comun.

Puterile statală și locală, ca forme ale puterii publice, unite printr-o identitate socială comună, în exercitarea funcțiilor sale nu pot funcționa în mod izolat. În literatura de specialitate sunt evidențiate următoarele domenii de interacțiune ale autorităților puterii statale cu cele ale puterii locale: a) stabilirea unor principii directorii de organizare a autonomiei locale, b) reglementarea competențelor autorităților locale și regionale, c) stabilirea competențelor autorităților publice centrale la nivel local, d) delegarea unor competențe către autoritățile publice locale, e) exercitarea controlului asupra activității administrației publice locale.⁹⁵

Comitetul European pentru Democrație Locală și Regională în raportul său „Relațiile între autoritățile centrale și colectivitățile locale”⁹⁶ a relevat principiile pe care trebuie să se bazeze interacțiunea între colectivitățile locale și autoritățile centrale. Principiile care guvernează interacțiunea dintre colectivitățile locale și autoritățile centrale, potrivit raportului citat, sunt stabilite în *Carta europeană a autonomiei locale*, care se referă atât la problema modului în care responsabilitățile sunt distribuite, cât și la mecanismele privind facilitarea interacțiunii. Un prim grup de principii are în vedere atribuirea de responsabilități. Un al doilea set de principii care ar putea fi numit instrumental, garantează relațiile adecvate și respectarea sferei de acțiune a fiecărui

multi-layered system of governance / Edited by C.Panara, M.R.Varney. Routledge, 2013, p. 408.

⁹⁵ Белоусова Е.В. Муниципальная власть как разновидность публичной власти // Пробелы в российском законодательстве, 2011, №3, с. 54-55.

⁹⁶ Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2963443&SecMode=1&DocId=1328702&Usage=2> (accesat la 17.09.2017).

nivel odată ce competențele și responsabilitățile au fost distribuite. În timp ce primul set de principii definește statutul fiecărei colectivități și atribuțiile sale, al doilea reglementează interacțiunile dintre ele.

6.3.2. Principiile atribuirii responsabilităților autorităților publice locale.

Principiile esențiale ale atribuirii responsabilităților autorităților publice locale sunt:

- *Principiul autonomiei locale.* Autonomia locală este principiul-cheie pe care se bazează acțiunile colectivităților locale. *Carta* stabilește, la articolul 2 că „principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție”. Autonomia locală constituie fundamentul dimensiunii politice a colectivităților locale. O definiție clară a sferei de competență și a responsabilităților conferite colectivităților locale, însoțită de o autonomie financiară adecvată contribuie la edificarea unor mecanisme democratice de interacțiune cu autoritățile regionale/naționale..

- *Principiul legalității.* Responsabilitățile colectivităților locale sunt definite prin lege, care precizează domeniul de aplicare a acestora. Colectivitățile locale nu pot acționa în afara cadrului legal prestabilit. Competențele atribuite colectivităților locale „ar trebui să fie în mod normal depline și întregi” (articolul 4, alineatul 4 din *Cartă*), deși constrângerile legale și financiare limitează în mod frecvent sfera de aplicare a acestor competențe.

- *Clauza competenței generale.* Alocarea de atribuții și responsabilități specifice prin lege trebuie să fie în concordanță cu recunoașterea unei „clauze de competență generală”, care atribuie colectivităților locale dreptul de a interveni în toate problemele de interes local. Prezența clauzei competenței generale permite extinderea domeniului de acțiune locală pentru a satisface cât mai deplin interesele populației locale. Cu toate acestea, constrângerile financiare și responsabilitățile legale ale altor niveluri de putere publică pot limita acest principiu de competență generală.

- *Principiul subsidiarității.* Clauza competenței generale este strâns legată de principiul subsidiarității, care stabilește că „exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni” (articolul 4, alineatul 3 din *Cartă*).

- *Delegarea competențelor.* Interacțiunea dintre autoritățile puterii publice ia frecvent forma delegării competențelor de la nivelul central (statal/regional) la nivelul local. În procesul de delegare a acestor competențe sunt definite de obicei, pe cale legislativă, mecanisme de informare, control și finanțare pentru exercitarea lor.

Principiile instrumentale prevăd, odată ce competențele și responsabilitățile au fost distribuite, relații adecvate și respectarea sferei de competențe a fiecărui nivel de putere publică:

- *Cooperarea.* Principiul cooperării între autoritățile centrale și locale este prezent în prevederile constituționale sau legale a multor state (este cazul Finlandei, Lituaniei, Portugaliei, Spaniei, Republicii Moldova).

- *Informare și consultare reciprocă.* Principiul informării și consultării reciproce stă la baza celor mai multe dintre bunele practici care pot fi identificate în interacțiunile dintre autoritățile locale și cele centrale (este cazul Lituaniei, Norvegiei, Republicii Slovace, Spaniei, Elveției). Necesitatea ca autoritățile locale să fie informate cu privire la inițiativele statale/regionale, precum și să fie consultate în procesul de luare a deciziilor favorizează implementarea adecvată a politicilor publice. Pe de altă parte, autoritățile centrale trebuie să dispună de date locale, pentru a elabora politici publice

relevante pentru comunitățile locale.

- *Controlul activității.* Controlul eficacității acțiunii locale este de obicei limitat, în conformitate cu *Carta*, la verificarea legalității *a posteriori*. Cele mai multe țări au proceduri administrative sau judiciare de control pentru deciziile autorităților locale. Sancțiunile care pot fi aplicate sunt anularea, suspendarea, amenzile implicite și acțiunile în despăgubire. Controlul de oportunitate se aplică în cazul competențelor delegate. Cu toate acestea, *Carta* limitează posibilitatea de a controla aceste cazuri și specifică faptul că ar trebui să fie efectuate în cazuri excepționale.

- *Autonomia financiară.* Principiul autonomiei financiare impune situația ca autoritățile locale să aibă suficiente venituri pentru a-și exercita atribuțiile și responsabilitățile caracteristice autonomiei locale. Autonomia financiară este legată de principiul autonomiei locale, în măsura în care exercitarea deplină a responsabilităților necesită un sprijin financiar necondiționat.

Potrivit aceluiași raport al Comitetului European pentru Democrație Locală și Regională principalele tendințe ale interacțiunii între autoritățile statale și locale în principalele domenii de responsabilitate sunt:

- Capacitatea de a legifera și de a stabili criterii este prerogativa autorității statale.

- Finanțarea este, în multe cazuri, o responsabilitate a puterii statale, cu toate că municipalitățile pot majora taxele și anumite domenii sunt acoperite de finanțare comună.

- Controlul legalității este, de asemenea, în responsabilitatea administrației statale.

- Competențele partajate sunt uneori supuse unor audituri de performanță de către autoritățile puterii statale.

- În majoritatea țărilor, consultarea asociațiilor de municipalități este obligatorie în cazul problemelor ce țin de legislația privind colectivitățile locale și bugetul lor, precum și alte aspecte importante privind competențele lor.

- În multe țări există structuri de consultare instituționalizate (cu caracter general sau sectoriale), pentru a facilita dialogul în domeniile respective.

- Organele deconcentrate ale puterii statale sunt, în general, responsabile de relațiile dintre autoritățile locale și cele statale referitor la informare și control.

- Cea mai comună formă de interacțiune dintre autoritățile locale și autoritățile statale este informarea și consilierea municipalităților în principalele domenii de competență.

- Autoritățile locale, de obicei, reacționează la solicitările de informații ale autorităților statale, oferind astfel indicatori de performanță și alte date.

- Relațiile de informare tind să fie mai informale și să aibă loc direct între funcționarii și autoritățile locale.

- Mecanisme de cooperare sunt stabilite în special în zonele în care natura sarcinilor locale sau valoarea investiției necesare depășește posibilitățile municipalităților.

- În unele țări încep să fie instituite acorduri între autoritățile statale și autoritățile locale pentru promovarea eficienței, pentru îmbunătățirea performanțelor sau cu scopul definirii condițiilor de finanțare a acestora.⁹⁷

⁹⁷ Ibidem.

Puterea statală, cu concursul autorităților publice locale și regionale, realizează deciziile ce afectează bunăstarea și interesele cetățenilor. Din acest punct de vedere, puterea locală îndeplinește rolul de „punte de legătură” între populația locală și stat. Lucrul acesta este foarte important deoarece secole la rând s-a înrădăcinat atitudinea oamenilor față de stat ca față de ceva străin, ostil intereselor poporului. Lichidarea acestei prăpastii existente între putere și popor se poate realiza numai prin consolidarea puterii locale, adică la acel nivel unde interacțiunea dintre cetățean și putere este mai realizabilă și mai sesizabilă.

Puterile statală și locală se bazează pe principiul democratic al puterii poporului, realizată pe mai multe niveluri de putere publică. Anume din aceste considerente, nu ar trebui să fie tendințe antagoniste între puterea locală și realizarea funcțiilor statale la nivel subnațional.

Este evident faptul că una din condițiile obligatorii ale implementării unui mecanism adecvat de armonizare a intereselor statale cu cele locale este realizarea unor condiții egale în ceea ce privește competența în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare. Este foarte important de a stabili un nivel suficient al veniturilor provenite din impozite și din alte surse în bugetele locale. Posibilitatea autorităților locale de a obține venituri nu numai din impozite presupun lărgirea atribuțiilor lor în domeniul realizării activităților cu caracter economic. Astfel direcția principală a edificării statului contemporan ar trebui să fie crearea condițiilor pentru a asigura dezvoltarea durabilă a colectivităților locale.

6.3.3. Rolul și importanța reprezentantului statului în teritoriu. Un factor important al activității eficiente a autorităților publice locale îl constituie asigurarea libertății de acțiune a autorităților locale. În anumite cazuri este rațional (și acest lucru poate fi justificat din punct de vedere juridic) ca autoritățile locale să fie pe post de reprezentanți ai statului în realizarea unor anumite sarcini de importanță națională. Structurile administrative de care dispun autoritățile locale și cunoașterea de către acestea a condițiilor locale sunt factori care fac ca autoritățile publice de nivel local să fie agenți potriviți pentru implementarea anumitor programe sau acțiuni, de care sunt responsabile autoritățile centrale. Dar, sarcinile delegate de stat autorităților locale nu trebuie să prevaleze asupra sarcinilor de importanță locală sau rezolvarea lor să necesite eforturi financiare și materiale prea mari. Pentru a evita marginalizarea autorităților locale, este important ca acestea, în procesul de implementare, să fie libere de a ține cont de condițiile locale în exercitarea competențelor delegate.⁹⁸ În acest sens, *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* ⁹⁹ prevede că „autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare” (art. 10, alin. 3).

Puterea locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind unul din acestea. Din acest principiu rezultă că trebuie să existe o legătură organică între puterea locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică, considera A. Iorgovan, de ce

⁹⁸ A se vedea art. 4, paragraful 5 al Cartei Europene a Autonomiei Locale.

⁹⁹ *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie este un reprezentant al statului, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome.¹⁰⁰

Potrivit prevederilor art. 8 al *Cartei*, orice control administrativ asupra autorităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau lege. Orice control administrativ al activității autorităților locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decât a asigura respectul legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ, poate, totuși să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Supravegherea administrativă a exercitării responsabilităților delegate autorităților locale de către stat, se menționa în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 06 octombrie 2010, nu trebuie să degenereze în supravegherea autorităților locale de către guvernul central.¹⁰¹

În cea mai mare parte a țărilor Uniunii Europene, există la nivel local reprezentanți ai statului, care exercită cel mai adesea funcții de poliție administrativă, de administrație generală și de control al actelor autorităților locale. D. Tofan în lucrarea „Instituții administrative europene”, oferă o analiză a rolului, poziției și sarcinilor reprezentantului statului la nivel local în țările Uniunii Europene.¹⁰² Astfel, în Belgia, este vorba de *Guvernatorul provinciei*; în Germania - *consilierul de Land*; în Grecia, Italia și Franța există la *prefect* (și sub-prefect); în Spania - *Guvernatorul civil*; în Luxemburg - *Comisarul de district*; în Olanda - *Comisarul Reginei*, numit Guvernator în provincia Limburg; în Portugalia - *Guvernatorul civil de district*.

În Belgia, *Guvernatorul provinciei*, este atât un organ al Guvernului federal, cât și al provinciei; el este numit și revocat de Rege, reprezintă Guvernul federal și conduce lucrările Delegației permanente. De asemenea, el conduce lucrările comisiei interministeriale care coordonează serviciile deconcentrate ale ministerelor. Guvernatorul poartă responsabilitatea pentru aducerea la îndeplinire a actelor normative federale, comunitare și regionale.

În Danemarca, în fiecare comitat funcționează un Birou de supraveghere, compus din prefect, reprezentantul Guvernului și 4 membri ai Consiliului comitatului, desemnați de acesta, care exercită controlul administrativ general, *a posteriori*, asupra actelor comunelor.

În majoritatea acestor țări reprezentantul statului are și rolul de a coordona serviciile exterioare ale diferitelor ministere, în altele acest rol revine unui reprezentant al Ministerului de Interne (de exemplu, în Danemarca), în altele unui reprezentant al Guvernului (de exemplu, în Grecia), iar în altele unui reprezentant al Prim-ministrului.

În Finlanda, în fiecare din cele 6 provincii organizate la nivel regional ca simple circumscripții administrativ-teritoriale ale statului, funcționează un organ deconcentrat

¹⁰⁰ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol.1. Ed. a IV-a rev. București: ALL Beck, 2005, p. 466.

¹⁰¹ Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010. www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015)

¹⁰² Tofan D. Instituții administrative europene. București: Editura C.H. Beck, 2006, p. 110-111.

numit *Biroul de stat provincial*, condus de Guvernator, numit de Președintele Republicii. Guvernatorul conduce serviciile statului din provincie și exercită controlul administrativ asupra colectivităților locale, în formele stabilite de lege.

Există diferențe de la o țară la alta, atât sub aspectul competenței, al mijloacelor de care dispune, dar și al prestigiului de care se bucură acesta, după cum și în Franța au existat variații de-a lungul timpului, în ce privește rolul și puterile prefectului.

Astfel, în Franța, prefectul, până la reforma din anul 1982, nu era doar un reprezentant al Guvernului, ci și o autoritate executivă a consiliului departamental. După reforma administrativă din anul 1982, prefectul este calificat drept *comisar al Republicii*, el fiind numit prin decret al Consiliului de Miniștri, semnat de Președintele Republicii și îndeplinește următoarele funcții: a) reprezentant al statului; b) reprezentant al Guvernului; c) autoritate de administrație generală și d) șeful serviciilor statului din departament.

Dublul caracter al funcției de prefect, politic și administrativ, în egală măsură, „delegat al guvernului”, dar și „însărcinat cu atribuții administrative întinse”, impunea în ce privește statutul său, o opțiune inițială: fie guvernul putea alege să-și conserve la „discreția” sa acești reprezentanți, aspect care ar fi presupus refuzarea oricărei garanții cu privire la carieră; fie, invers, guvernul putea prefera să regăsească în aceștia specialiști în administrație, aspect care ar fi presupus o anumită pregătire profesională și garanții de stabilitate”.

Astfel, după cum se pune accentul pe aspectul politic al funcției sau pe aspectul administrativ, statutul său poate fi interpretat în două sensuri opuse. Dar, în practică, cele două aspecte coexistă și sunt în egală măsură esențiale; a trebuit să se ajungă la un compromis. Există deci un corp prefectoral, în care se poate face carieră, fiind vorba despre partea caracterizată prin stabilitate, dar garanțiile de carieră sunt reduse pentru a lăsa guvernului o marjă de libertate cu privire la reprezentanții săi direcți.

Rămâne a fi destul de important și rolul prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale. În Austria, stat federal, la nivelul districtului, circumscripție administrativ-teritorială ce reprezintă un nivel de deconcentrare atât pentru land, cât și pentru federație, funcționează prefectura, organ al landului și al federației care îndeplinește atribuțiile administrative ale acestora și supraveghează activitatea administrațiilor comunale. Prefectul, numit de șeful Guvernului landului, reprezintă landul și federația și exercită un control administrativ de legalitate, *a posteriori*, asupra actelor autorităților comunale.

Una dintre problemele aflate în dezbatere în mai multe țări vizează rolul acestui reprezentant al Statului în calitate de coordonator al serviciilor desconcentrate: este un reprezentant al Ministerului de Interne sau un reprezentant al Guvernului, în ansamblul său, și în special al Prim-ministrului. Prima ipoteză se aplică în Landurile germane, în Luxemburg, în Portugalia, în Italia, iar până în 1992 și în Belgia. Spre exemplu, în Germania, *controlul administrativ asupra actelor arondismentului* este exercitat de un organ intermediar deconcentrat al Landului, aflat în subordinea directă a ministrului de interne al landului. A doua ipoteză este aplicabilă în Grecia, Spania, Franța și Olanda. Până și în Franța, unde funcția rămâne importantă și prestigioasă, prefectii întâmpină dificultăți pentru a-și impune autoritatea asupra directorilor serviciilor exterioare ale ministerelor.

Referitor la controlul de tutelă administrativă, V. Popa argumenta că acesta este necesar din următoarele puncte de vedere: a) pentru că autoritățile descentralizate

girează servicii publice, care trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu, iar statul este direct interesat pentru buna funcționare a acestor servicii publice, b) în cazul descentralizării, autoritățile centrale sunt obligate să vegheze ca nu cumva interesele locale sau regionale să fie satisfăcute în detrimentul intereselor generale, c) puterea centrală trebuie să vegheze ca autoritățile locale să satisfacă în condițiile cele mai bune nevoile locale, d) autoritatea centrală trebuie să vegheze la menținerea unității statului.¹⁰³

Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994 a pus fundamentul constituirii unui nou sistem administrativ de nivel local, în art. 109 fiind înserate principiile de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale. Din păcate, legile privind administrația publică locală adoptate ulterior nu numai că nu au dezvoltat principiile constituționale, dar, putem afirma cu certitudine, chiar au deviat de la ele, fiind menținute practicile sovietice privind tutela excesivă a statului asupra autorităților publice locale și vechea delimitare teritorial-administrativă.

Astfel, *Legea privind administrarea publică nr. 310-XIII din 07.12.94* în art. 7 prevedea că președinții comitetelor executive raionale, primarii municipiilor sunt aleși de consiliul respectiv, la propunerea Guvernului, din rândul consilierilor și sunt confirmați în funcție de Președintele Republicii. În cazul neacceptării repetate de către consilieri a candidaturii propuse, Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului, în termen de 10 zile numea președintele comitetului executiv raional sau primarul. Conducătorii autorităților administrației publice locale, potrivit art. 45, erau persoane oficiale ale autorității executive supreme în teritoriu, ceea ce înseamnă că ei, în afară de funcțiile atribuite de lege, exercitau și funcții de tutelă administrativă, ca reprezentanți ai puterii executive supreme. Nu s-a înțeles, s-au nu s-a vrut să se înțeleagă că tutela administrativă a statului trebuie exercitată nu de autoritățile locale alese, ci de reprezentanți numiți de Guvern.

La sfârșitul anului 1998 a fost adoptat un nou set de legi privind administrația publică locală. Au fost lichidate vechile raioane și organizate în locul lor 10 județe, iar noua *Lege privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998*,¹⁰⁴ a fost corelată cu rigorile europene și principiile constituționale.

Un moment deosebit de important a fost legiferarea instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu – Prefectul, căruia i-au fost atribuite funcții specifice unei astfel de instituții:

- a) conducerea serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice,
- b) supravegherea respectării pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și actelor normative ale autorităților centrale de specialitate.

Conducerea serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în „unitățile administrativ-teritoriale”, de fapt era atribuția de bază a prefectului, chintesența instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu, ce asigura principiul autonomiei locale și descentralizării

¹⁰³ Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: TISH, 2008, p. 15.

¹⁰⁴ Legea a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 14-15/60 din 12.02.1999 și republicată în Monitorul Oficial, nr. 33-35 din 07.03.2002.

serviciilor publice ale autorităților locale și județene.

Atribuția de a veghea respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale constituia atribuția de tutelă administrativă a statului asupra autorităților publice locale, pe care statul o realiza prin intermediul prefectului. Menționăm că până în 1998, în conformitate cu prevederile art. 4 pct. 1 al *Legii cu privire la Procuratura nr. 902-XII din 29.01*, organele procuraturii erau abilitate să supravegheze executarea exactă și unitară a legilor de către ministere și departamente, autoritățile administrației publice locale.

Prefectul se afla în relații de colaborare și legalitate cu autoritățile publice locale deliberative și executive. Prefectul era obligat să prezinte anual consiliului județean, respectiv, organului deliberativ al unității teritoriale autonome cu statut special și consiliului municipal Chișinău informații cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în municipiul Chișinău.

După alegerile parlamentare din 2001, majoritatea comunistă, din considerente corporative, a luat decizia de a reveni la vechea structură administrativ-teritorială, de a redefini sistemul administrației publice locale în baza principiului consolidării verticalei puterii. Instituția prefectului, într-o astfel de abordare a problemei, devenise lipsită de sens.

Odată cu dispariția prefectului, a dispărut și funcția de conducere a serviciilor publice deconcentrate în teritoriu, precum și funcția de tutelă administrativă sau, mai bine zis, controlul legalității actelor emise de autoritățile publice.

Grație faptului că noua reformă nu a fost pregătită, bine gândită și argumentată, s-a creat o situație confuză, care a durat aproape doi ani, timp în care funcțiile lichidate nu avea cine să le execute. În acest sens autorii reformei și-au adus aminte că în sistemul sovietic funcția de control a legalității actelor o îndeplinea procurorul și, fără a ezita prea mult, a apărut un proiect de lege prin care procurorul i s-a încredințat iarăși această funcție, pe care o va îndeplini împreună cu președintele comitetului executiv raional. Însă, prin modificările art. 124 din Constituție efectuate în luna mai 2000, procuratura a fost lipsită de funcția de supraveghere și din aceste considerente reglementarea respectivă era neconstituțională.

Altă soluție a fost Președintele comitetului executiv raional, care obținuse o dublă calitate, de reprezentant al Guvernului în teritoriu și de președinte al comitetului executiv raional, care era și organul executiv al consiliului raional.¹⁰⁵

Legea privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18.03.2003, a stabilit organul abilitat cu exercitarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale. Conform art. 70 alin. (1) al legii menționate „Cancelaria de Stat este responsabilă de organizarea controlului administrativ al legalității activității autorităților administrației publice locale, exercitat de structurile proprii sau prin intermediul oficiilor teritoriale din subordine”.

Procedura exercitării controlului de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat și atribuțiile acestora au fost stipulate în *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat*, aprobat prin Hotărârea

¹⁰⁵ Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: TISH, 2008, p. 29-30.

Guvernului *Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat* nr. 992 din 12 august 2003.

E lesne de observat că legiuitorul, dacă e să compar cu competențele atribuite anterior prefectului, a investit Cancelaria de Stat cu o singură funcție specifică, realizată prin intermediul oficiilor sale teritoriale - exercitarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale.

În septembrie 2006, Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului (redenumite astfel din 25.02.2005, potrivit Hotărârii Guvernului nr.206 din 18.02.2005), în conformitate cu Hotărârea Guvernului *Cu privire la reorganizarea oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului* nr. 1059 din 14.09.2006, au fost reorganizate prin transformare, în direcții teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale au preluat integral funcțiile, inclusiv procedurale, ale oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului.

Direcțiile teritoriale control administrativ și-au menținut statutul de subdiviziuni desconcentrate în teritoriu, dar deja ale Ministerului Administrației Publice Locale, menite să îndeplinească prerogativele acordate de actele legislative și normative în ceea ce privește controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea își desfășurau activitatea.

Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului n-au fost instituite în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială, ci potrivit fostei structuri județene (Bălți, Cahul, Edineț, Hâncești, Orhei, Florești, Ungheni, Chișinău), incluzând în raza de deservire a acestora mai multe raioane.

După alegerile parlamentare din 2009, Ministerul Administrației Publice Locale nu s-a mai regăsit în noua structură a Guvernului, iar Aparatul Guvernului a fost reorganizat în Cancelaria de Stat.

Potrivit prevederilor *Regulamentului privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat* aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 657 din 06.11.2009, Cancelaria de Stat este autoritatea publică care asigură organizarea activității Guvernului în vederea realizării de către acesta a politicii interne și externe a statului, crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile guvernamentale, monitorizarea implementării programului de guvernare, prezentarea materialelor analitice și informaționale, pregătirea proiectelor de acte ale Guvernului, inclusiv realizarea dreptului de inițiativă legislativă, și verificarea executării acestora, precum și exercitarea de către Guvern a prerogativelor ce țin de relațiile sale cu autoritățile administrației publice locale.

În materie de relații cu autoritățile administrației publice locale Cancelaria de Stat are următoarele atribuții:

a) asigură coordonarea politicilor în domeniul descentralizării și exercită coordonarea generală, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, a activității serviciilor publice desconcentrate;

b) asigură exercitarea de către Guvern a prerogativelor legale în relațiile acestuia cu autoritățile administrației publice locale, inclusiv organizarea controlului

administrativ al activității autorităților respective, exercitat direct sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova *Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat* nr. 845 din 18.12.2009 guvernul a reconfirmat lista oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și unitățile administrativ-teritoriale deservite, a aprobat *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, și a stabilit structura și statele de personal ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Efectivul-limită al oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat a fost stabilit în număr de 98 de unități.

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt organizate și funcționează ca subdiviziuni desconcentrate în teritoriu a Cancelariei de Stat, menite să îndeplinească prerogativele acordate prin *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435-XVI din 28.12.2006, *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006, *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 657 din 6.11.2009, *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.845 din 18.12.2009 și alte acte legislative și normative privind implementarea politicilor de descentralizare administrativă și controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea își desfășoară activitatea. Oficiul activează fără statut de persoană juridică.

Potrivit prevederilor punctului 8 al *Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, în teritoriul în care își desfășoară activitatea, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt abilitate să exercite următoarele atribuții:

a) coordonarea activității generale a serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale;

b) monitorizarea modului de conlucrare dintre autoritățile administrației publice locale și serviciile publice desconcentrate în soluționarea problemelor în teritoriu;

c) participarea la coordonarea implementării politicilor de descentralizare administrativă și monitorizarea procesului de descentralizare administrativă, în comun cu serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale;

d) colectarea datelor statistice necesare fundamentării și estimării impactului politicilor de descentralizare administrativă;

e) participarea la elaborarea, analiza și actualizarea, în comun cu serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, a standardelor minime de cost și de calitate a serviciilor publice și de utilitate publică din teritoriu;

f) participarea la monitorizarea aplicării de către autoritățile administrației publice locale a standardelor minime de calitate la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică;

g) controlul obligatoriu, sub aspectul legalității a actelor emise de autoritățile publice locale;

h) monitorizarea, în procesul exercitării controlului de oportunitate, a executării de către autoritățile administrației publice locale a atribuțiilor delegate și executate de acestea în numele statului;

În scopul exercitării atribuțiilor ce le revin în ceea ce privește coordonarea activității generale a serviciilor publice desconcentrate și implementarea politicilor de descentralizare administrativă, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt abilitate să întreprindă următoarele acțiuni:

a) să solicite, în condițiile legii, informații privind activitatea desfășurată de serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, altor autorități administrative centrale, ale unității teritoriale autonome cu statut juridic special și ale municipiului Chișinău;

b) să întocmească rapoarte cu privire la activitatea serviciilor publice desconcentrate, să semnaleze divergențele apărute între acestea și autoritățile administrației publice locale și să intervină cu propuneri de mediere a acestora;

c) să convoace și să examineze, în comun cu conducătorii serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, altor autorități administrative centrale, mecanismul și modul de executare a unor sarcini și acțiuni care se efectuează în comun;

d) să colaboreze cu subdiviziunile teritoriale ale Ministerului Afacerilor Interne, care sunt obligate să coordoneze cu șeful Oficiului acțiunile de amploare ce urmează a fi întreprinse în vederea exercitării atribuțiilor de menținere a ordinii publice și de prevenire a infracțiunilor;

e) să solicite de la persoanele fizice și juridice informații necesare pentru executarea atribuțiilor sale;

f) să monitorizeze executarea de către autoritățile administrației publice locale a atribuțiilor delegate și executate de către aceștia în numele statului;

În ceea ce privește controlul legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt abilitate:

a) să notifice, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, invocând motive legal întemeiate, autorității locale această ilegalitate și solicitând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială;

b) să sesizeze, dacă autoritatea emitentă a actului considerat ilegal nu l-a modificat sau nu l-a abrogat în termen de 30 de zile sau nu a reexaminat actul contestat, instanța de contencios administrativ – în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau retrage acest act, iar în cazul în care autoritatea locală emitentă nu a luat nici o atitudine – în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau abrogare a actului în cauză;

c) să sesizeze direct, dacă consideră că actul poate avea consecințe grave sau pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, notificând acest fapt de îndată autorității locale emitente;

d) să solicite, odată cu sesizarea instanței de contencios administrativ, suspendarea actului contestat sau dispunerea altor măsuri provizorii;

e) să solicite autorității administrației publice locale furnizarea, în termen de 10 zile, a copiilor de pe toate documentele și alte informații necesare, să audieze factorii de decizie, persoanele fizice, reprezentanții persoanelor juridice, solicitându-le explicații asupra circumstanțelor ce prezintă interes pentru obiectivitatea și plenitudinea controlului administrativ;

f) să sesizeze imediat organele de drept competente, în cazul în care rezultatele controlului asupra legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale denotă existența unei încălcări a legislației care atrage răspunderea penală, comunicând

acest lucru Cancelariei de Stat;

g) să verifice, până la data de 10 a fiecărei luni, lista actelor adoptate în luna precedentă de primar, primarul general președintele raionului și autoritățile executive ale unității teritoriale autonome Găgăuzia și să inițieze, în termen de 30 de zile de la data primirii listei menționate, controlul legalității oricărui act care nu face obiectul unui control obligatoriu. Responsabil de transmiterea listei respective este secretarul consiliului local sau, după caz, al consiliului municipal/raional, sau persoana desemnată de autoritățile executive corespunzătoare.

În conformitate cu prevederile punctului 12 al *Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt obligate:

a) să exercite coordonarea activității generale a serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale;

b) să întocmească raporturi cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice desconcentrate în raza teritorială de activitate, să semnalizeze divergențele apărute între acestea și autoritățile administrației publice locale și să propună acțiuni concrete de mediere a acestora;

c) să exercite controlul asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare;

d) să respecte proporționalitatea între amplexarea intervenției și importanța intereselor pe care le protejează;

e) să nu admită limitarea dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Direcțiile teritoriale control administrativ deserveșc, fiecare, câteva raioane. Oficiul are sediul în orașul (municipiul) în care își desfășoară activitatea și este stabilit prin hotărâre de Guvern.

Conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul Guvernului în teritoriu. În lipsa șefului Oficiului, atribuțiile și obligațiile ce-i revin, conform legislației, le exercită unul dintre șefii adjuncți ai Oficiului. Șeful adjunct al Oficiului este responsabil nemijlocit de coordonarea activității serviciilor publice desconcentrate în teritoriul administrat, precum și de exercitarea altor atribuții prevăzute de actele normative și stabilite în fișa postului.

Una din sarcinile importante ale Oficiilor este de a contribui la realizarea strategiei și obiectivelor cuprinse în Programul de activitate a Guvernului în limitele teritoriul în care își desfășoară activitatea.

Din cele afirmate supra, deducem că descentralizarea administrativă nu poate fi concepută fără instituția reprezentantului statului în teritoriu. Respectiva instituție specializată având rolul de a îndeplini două funcții esențiale: a) controlul legalității actelor emise de autoritățile publice locale, și b) conducerea generală a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu.

Este important de menționat faptul că în condițiile descentralizării, chiar dacă statul nu mai are monopolul inițiativei politicilor publice locale, își păstrează rolul de garant al libertății și securității persoanelor și bunurilor, și de gardian al legalității accentuându-și calitatea de mediator în reglementarea conflictelor și în dezvoltarea unei societăți locale ale cărei resorturi și mecanisme sunt din ce în ce mai complexe.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr.1,

După cum menționa J. Karpinski statul deseori este definit spunându-se că el folosește forța în mod legitim. Dar acțiunile statului, în rândul cărora se situează și folosirea legală a forței, pot fi descentralizate, așa cum se poate descentraliza poliția. Instituirea legii este considerată, de asemenea, o funcție exercitată exclusiv de către stat. Dar dacă înțelegem legea ca stabilire a drepturilor și obligațiilor, atunci trebuie să admitem că și alte colectivități și organizații au impact asupra legii, nu numai statul.¹⁰⁷

Dezvoltarea democratică a Republicii Moldova poate avea loc nu prin separarea puterii locale de cea statală și nici în opoziție față de ultima, deoarece asta ar contribui la slăbirea statului. În această privință, atunci când se analizează posibilitățile competenționale ale puterii locale este acceptabilă concluzia că problema nu constă atât în identificarea problemelor locale, cât în sistemul relațiilor puterii locale cu cea statală. Puterea locală ar trebui să fie cooperantă în relațiile cu puterea statală, dar nu subordonată sau dependentă. Modul de interacțiune între cele două puteri ar trebui să fie unul care să corespundă necesităților existente la o anumită etapă concretă de dezvoltare a societății, deoarece la etape de dezvoltare diferite sunt necesități diferite.

Puterea statală și puterea locală sunt forme ale puterii publice unitare, iar administrarea statală și administrarea locală sunt forme ale administrării sociale.¹⁰⁸ Prin urmare, autoritățile puterii locale, la rândul lor, au un anumit impact asupra statului. După unii autori, aceasta se manifestă, în principal, prin interacțiunea sub următoarele forme:

- executarea deciziilor autorităților locale și regionale de către toate întreprinderile, organizațiile, instituțiile, indiferent de formele lor juridice de organizare și tipul de proprietate;
- colaborarea autorităților statale cu autoritățile locale privind soluționarea unor probleme de interes reciproc;
- implicarea organismelor reprezentative locale și regionale în procesul legislativ național, dreptul de inițiativă legislativă (În prezent, dreptul de inițiativă legislativă îi este atribuit de Constituția Republicii Moldova doar Adunării Populare a Găgăuziei (art. 73). Consider că dreptul de inițiativă legislativă ar trebui extins și asupra celorlalte autorități reprezentative locale de nivelul II pentru a asigura un tratament egal, în textul constituțional, tuturor colectivităților teritoriale locale de nivelul II din Republica Moldova.);
- implicarea activă în viața publică a diferitelor asociații și uniuni ale reprezentanților autorităților locale (ex.: CALM);
- participarea autorităților publice locale în desfășurarea alegerilor și referendumurilor;
- realizarea de către autoritățile publice locale a responsabilităților delegate de puterea statală.¹⁰⁹

Procesele de descentralizare care au loc, mai mult sau mai puțin intens, în unele țări europene, sunt însoțite de încercări de a redefini și de a consolida rolul puterilor

1993, p. 48.

¹⁰⁷ Karpinski J. A.B.C.-ul Democrației. București: HUMANITAS, 1993, p. 12.

¹⁰⁸ Пешин Н.Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, № 7, 2005, с. 40.

¹⁰⁹ Cf. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: НОРМА, 2002, с. 218-220; Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. Мю: МГУ, 2005, с. 30-31.

locale, prin intermediul unor mecanisme de participare și cooperarea în crearea standardelor și a politicilor care le afectează. Este, de fapt, posibil să se identifice mai multe exemple de interacțiune mai mare între diferitele niveluri politico-administrative, care își propun să adopte decizii comune cu privire la chestiuni de interes comun sau cel puțin, presupun o consultare prealabilă cu scopul de a adopta decizii mai consensuale. Crearea unor organisme consultative mixte locale/statale, stabilirea unor mecanisme „contractuale” în anumite zone și implicarea colectivităților locale în determinarea veniturilor lor pentru a le asigura independența financiară sunt câteva exemple practice care consolidează puterea locală și sunt comune mai multor state.¹¹⁰

În concluzie menționez faptul că Republica Moldova a moștenit și a conservat o situație tipică pentru statele postcomuniste, când statul nu are suficiente pârghii pentru a influența societatea, dar nici societatea nu are resurse suficiente de acțiune asupra statului. Drept rezultat nici interesele statului, în ansamblu, și nici interesele părților sale componente nu sunt respectate și apărate pe deplin, iar principalul mecanism al administrării teritoriale devine tranzacționarea între puterea statală și cea locală a drepturilor și competențelor. În esență, puterea este întotdeauna o relație. Din această perspectivă, puterea locală poate fi înțeleasă numai în ceea ce privește relațiile dintre autoritățile publice locale și autoritățile statale cu care interacționează.

Practica realizării legislației privind administrația publică locală a confirmat faptul că problema disproporției existente între puterea statală și cea locală își are rădăcinile în delimitarea neclară a responsabilităților și a patrimoniului, amplificate de finanțarea insuficientă a puterii locale.

Varianta optimă de rezolvare a problemelor existente ar fi implementarea unui model de relații între puterea statală și cea locală care ar permite asigurarea unității puterii publice și în același timp ar garanta autonomia puterii locale în rezolvarea problemelor locale. Cu toate că puterea statală și cea locală, ca forme ale puterii publice sunt separate, asta nu înseamnă o ruptură a relațiilor între ele, întrucât aceste autorități publice exprimă voința poporului, la diferite niveluri și trebuie să acționeze coordonat în scopul asigurării realizării intereselor publice atât la nivel statal, cât și la nivel local. Puterea statală cooperând cu cea locală contribuie la asigurarea integrității și unității statului, facilitând, de asemenea integrarea intereselor societății și a statului.

Pentru a dezvolta un cadru coerent privind distribuirea responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice, este nevoie de timp, dar și de fermitate și determinare politică.

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. În ce constau problemele stabilirii limitelor competenței autorităților publice?
2. Explicați sensul noțiunilor „autorități publice” și „competență”.
3. Identificați domeniile de responsabilitate ale autorităților publice locale.
4. Analizați incoerențele existente în materie de partajare a responsabilităților autorităților publice din Republica Moldova.
5. Elucidați particularitățile distribuirii responsabilităților autorităților publice locale.
6. Argumentați necesitatea cooperării nivelurilor de putere publică.

¹¹⁰ Nogueira López A. Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation. In: Revue française d'administration publique, no 1 (121-122), 2007, p. 161-162.

7. Enumerați principiile privind atribuirea responsabilităților autorităților publice locale.
8. În ce constă rolul și importanța reprezentantului statului în teritoriu?

Bibliografie:

1. Carta europeană a autonomiei locale. Publicată în: Tratatate internaționale, Vol. 14, 1999, p. 14.
2. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. Publicat în: Monitorul Oficial Nr. 141 din 22.11.2001. Carp R. Descentralizarea – cadrul normativ și limitele constituționale. În: Revista de Drept Public, nr. 2, 2014, p. 109-121.
3. Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 124-125/611 din 11.11.1999.
4. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
5. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.
6. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
7. Chivriga An., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009. 42 p.
8. Cornea S. Carta europeană a autonomiei locale – instrument politic internațional privind delimitarea responsabilităților între nivelele de putere publică. Perspectivele și problemele integrării în Spațiul European al Învățământului superior: Conf. șt.-practică intern., 7 iunie 2016. Vol. I. Cahul: Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu”, 2016, p.7-9.
9. Cornea S. Cooperarea autorităților locale cu cele statale – condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat. În: Moldoscoapie, nr.4 (LXXIX), 2017, p.45-52.
10. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 275-333.
11. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: Administrarea publică, nr.4, 2016, p. 22-30.
12. Cornea S., Cornea V. Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice. Cahul: USC „B. P. Hasdeu”, 2010, p. 9-23.
13. Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009. 225 p.
14. Cummings St. Centralization and Decentralization: the Never ending Story of Separation and Betrayal. In: Scandinavian Journal of Management, Vol. 11, No. 2, 1995, p. 103-117.
15. Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, 2011. 72 p.
16. Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.

17. Dantonel-Cor N. Droit des collectivites territoriales. Breal, 2003. 272 p.
18. Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf>
19. Davey K. Servicii locale. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=710&t=/CE-ESTE-DESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Servicii-Locale> (accesat la 05.08.2017).
20. Dickovick J.T. Centralism and „Decentralization” In Unitary States: A Comparative Analysis of Peru and Senegal. In: Journal of Public and International Affairs, Volume 14, 2003. <https://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/3.pdf> (accesat la 18.07.2016).
21. Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf
22. Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Relationship/2008&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true> (accesat 22.05.2016)
23. Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, DC: World Bank, 1998. 48 p.; Ribot J. C. Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC: WRI, 2004. 154 p.
24. Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P220_37821 (accesat la 23.05.2018).
25. Local Government Act 2000. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf (accesat la 17.09.2017).
26. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011. 156 p.
27. Panara C. The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. In: Local government in Europe: the „fourth level” in the EU multi-layered system of governance / Edited by C.Panara, M.R.Varney. Routledge, 2013, p. 369-413.
28. Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: Dreptul, nr. 3, 1992, p. 31-35.
29. Popa V, Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier administrativ, 1998. 219 p.
30. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf> (accesat la 26.08.2018).
31. Белоусова Е.В. Муниципальная власть как разновидность публичной власти // Пробелы в российском законодательстве, 2011, №3, с. 54-55.

Tema VII

Starea actuală și necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale

7.1. Impactul fragmentării teritoriale excesive

- 7.1.1. Influența moștenirii sovietice asupra organizării teritoriale a puterii locale
- 7.1.2. Organizarea teritorială actuală a puterii locale
- 7.1.3. Neomogenitatea dezvoltării colectivităților locale
- 7.1.4. Dependența financiară a autorităților publice locale
- 7.1.5. Incapacitatea puterii publice locale de a furniza servicii publice calitative populației

7.2. Participarea publică la nivel local: factorii de influență

- 7.2.1. Forme de participare publică
- 7.2.2. Cadrul normativ privind participarea publică
- 7.2.3. Cauzele neparticipării publice la nivel local
- 7.2.4. Neîncrederea populației în puterea locală
- 7.2.5. Pauperizarea – factor de influență a participării publice

7.3. Influența factorilor demografici asupra organizării teritoriale a puterii locale

- 7.3.1. Situația demografică a Republicii Moldova
- 7.3.2. Ponderea populației raioanelor din numărul total al populației
- 7.3.3. Efectele depopulării
- 7.3.4. Amploarea procesului migraționist
- 7.3.5. Fenomenul îmbătrânirii populației

7.4. Imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale

7.1. Impactul fragmentării teritoriale excesive

7.1.1. Influența moștenirii sovietice asupra organizării teritoriale a puterii locale. Din punct de vedere al organizării teritoriale a puterii publice Republica Moldova este un stat fragmentat, cu un înalt grad de centralizare. Acest sistem de distribuire teritorială a puterii publice este unul ineficient, depășit de timp și care nu permite funcționarea eficientă a autorităților publice, fapt care afectează dezvoltarea socială și economică a colectivităților teritoriale locale.

Dimensiunile mici ale colectivităților locale, cu un potențial economic și fiscal scăzut afectează în mod negativ capacitatea instituțională și administrativă a autorităților publice locale în îndeplinirea atribuțiilor sale, le lipsesc de autonomie financiar-fiscală și generează constrângeri în procesul decizional al acestora. Această deficiență este complementată și de predominarea caracterului etatist-paternalist al concepțiilor despre lume, în special, în mediul rural.¹

Sistemul actual al organizării teritoriale a puterii publice a fost edificat în spiritul tradițiilor statului centralizat și în baza unor valori care astăzi nu se mai regăsesc în mediul social. În general, sistemul actual a devenit o frână în dezvoltarea social-

¹ Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 12.10.2016).

economică și spirituală a colectivităților locale, dar și a societății moldovenești în ansamblu.

Necesitatea reformării delimitării teritoriale a puterii publice este dictată de existența unui întreg complex de contradicții și probleme în organizarea teritorială a puterii publice care necesită o abordare sistemică pentru a fi soluționate. Organizarea teritorială a puterii publice de sorginte sovietică nu mai face față cerințelor societății democratice, care este edificată în baza altor valori, deosebite de cele sovietice. Este imposibil de a edifica o societate democratică în baza valorilor și a mecanismelor sovietice de distribuire teritorială a puterii publice.

Prezint în continuare o analiză a situației din Republica Moldova și argumentele care rezultă din această analiză în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii publice și a necesității de a reacționa adecvat la provocările dezvoltării societății contemporane.

Către momentul declarării suveranității teritoriul RSS Moldovenești era delimitat în 40 de raioane care includeau 881 soviete satești, 21 de orașe, dintre care 10 de subordonare republicană și 11 de subordonare raională, 49 așezări de tip orășenesc.² Fiecărui raion îi revenea, în medie, câte 76.000 locuitori, unele având cu mult sub media generală: Căinari – 42.700, Taraclia – 44.300, Șoldănești – 45.800, Leova – 52.800 și o suprafață medie de 800 km².³

Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova a fost moștenită de la defuncta Uniune Sovietică. Este important de a aminti faptul că hotarele entităților teritoriale ale statului totalitar sovietic erau stabilite în baza calculării ritmului de mobilizare militară și a numărului organizațiilor primare ale Partidului Comunist. Organizarea teritorială a puterii în RSS Moldovenească aflată în componența URSS era chemată să asigure realizarea obiectivelor statului totalitar și a economiei planificate.

Pentru perioada sovietică era caracteristică standardizarea administrativă, care presupunea uniformizarea tuturor republicilor și regiunilor fără a lua în considerare particularitățile identitare și istorice. Au fost impuse denumiri identice pentru entitățile administrative, pentru funcțiile publice, aceleași state de personal, fără a ține cont de particularitățile locale.

Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărâmițare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele a 18 - 60 unități. Ca o consfințire ideologică a „consolidărilor-divizărilor” raioanelor în timpul sovietic a fost postulatul cu privire la „unitatea politică și economică a administrației în raion, care este un punct nodal, unde sunt realizate directivele partidului și puterii Sovietice”. Când avea loc consolidarea raioanelor, drept rezultat trebuia să fie „micșorarea cheltuielilor pentru aparatul de stat”, iar în cazul fragmentării – „de a apropia puterea de populație”.⁴ În continuare, pentru a exemplifica cele afirmate anterior, prezint, foarte succint, câteva repere ale evoluției „organizării administrativ-teritoriale” ale RSS Moldovenești în componența URSS:

² RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p. 5; Economia Națională a Republicii Moldova. Anuar statistic 1990. Chișinău: Universitas, 1991, p. 14.

³ Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. Chișinău, IPP, 2003. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 14.03.2010), p. 8.

⁴ Gudim A. Raioanele și economia. În: Săptămîna, 20.06.2003, p. 7.

♦ După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autoritățile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940 prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 județe, 58 raioane, 14 orașe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orașele și peste 1100 sate.⁵

♦ La data de 1 ianuarie 1941 erau 6 județe (Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1.132 soviete satești, 4 orașe de subordine republicană, 10 orașe de subordine raională și 8 „așezări de tip orășenesc”.⁶

♦ La începutul anului 1947 erau aceleași 6 județe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete satești, 3 orașe de subordine republicană, 8 „așezări de tip orășenesc”.⁷

♦ În ianuarie 1952 raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.

♦ Către 1 ianuarie 1955 erau 60 de raioane, 700 soviete satești, 7 orașe de subordine republicană, 8 orașe de subordine raională.⁸

♦ La începutul anului 1956 în RSSM erau 60 de raioane și 700 soviete satești, 15 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 18 așezări de tip orășenesc.⁹

♦ Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959 erau 40 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.¹⁰

♦ La începutul anului 1960 erau 35 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.¹¹

♦ La data de 1 martie 1961 erau 35 de raioane, 607 soviete satești, 13 orașe de subordine raională și 16 „așezări de tip orășenesc”,¹² iar la începutul anului 1962 erau deja 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.¹³

♦ Numărul raioanelor la 01 aprilie 1964 se micșorase până la 18, care aveau în componența lor 608 soviete satești, 18 orașe, dintre care 8 de importanță republicană și 22 așezări de tip orășenesc.¹⁴

♦ La data de 01 octombrie 1974 erau 33 de raioane, 706 soviete satești, 12 orașe

⁵ Бодруг И.Г. Советы и общественно-политическая активность трудящихся МССР. Кишинев, 1988, с. 27.

⁶ ССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1941 года. Издательство "Ведомостей Верховного совета СССР". Москва, 1941, с. 304.

⁷ ССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1947 года. Москва, 1947, с. XIV.

⁸ Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1955 года. Издание первое. Кишинев Государственное Издательство Молдавии, 1955, с. 5-7.

⁹ Народное хозяйство СССР в 1956 г. (Статистический сборник). Москва: Государственное статистическое издательство, 1956, с. 23.

¹⁰ Народное хозяйство СССР в 1958 г. (Статистический сборник). Москва: Государственное статистическое издательство, 1959, с. 38-39.

¹¹ Народное хозяйство СССР в 1959 г. (Статистический сборник). Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1960, с. 49.

¹² Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 марта 1961 года. Издание третье. Кишинев Картя Молдовеняскэ, 1961, с. 5-6.

¹³ Народное хозяйство СССР в 1961 г. (Статистический сборник). Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1962, с. 33.

¹⁴ Народное хозяйство СССР в 1963 г. (Статистический сборник). Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1965, с. 35.

de subordine raională și 33 de „așezări de tip orășenesc”.¹⁵

♦ În anul 1981 erau 39 de raioane, 771 soviete satești, 9 orașe de subordonare republicană, 21 orașe de subordine raională și 45 de „așezări de tip orășenesc”.

♦ În anul 1986, erau 40 de raioane și 817 soviete satești. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor satești a fost în permanentă creștere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881.¹⁶

Sistemul de organizare teritorial-administrativă al statului sovietic stabilit în condițiile societății totalitare și bazat pe principiile centralizării excesive nu corespundea cerințelor societății democratice și relațiilor economice de piață. Acestui sistem îi era caracteristică fărâmițarea excesivă a teritoriului, ceea ce nu permitea crearea unui fundament economic durabil și a unor structuri administrative eficiente.

7.1.2. Organizarea teritorială actuală a puterii locale. Sub aspect administrativ, conform prevederilor constituționale stipulate în art. 110, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stânga Nistrului, potrivit textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică.

Organizarea teritorial-administrativă a Republicii Moldova, potrivit prevederilor *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*, în vigoare, se efectuează pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele constituie nivelul al doilea. Potrivit prevederilor legii menționate, au fost formate 32 de raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia cu 32 de localități, iar celor 147 de localități din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie.

În sensul legii citate satul este o „unitate administrativ-teritorială” care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri.

Comuna este o „unitate administrativ-teritorială” care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții. Comuna se poate forma prin unirea a două sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice.

Orașul este o „unitate administrativ-teritorială” mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, care cuprinde populația urbană, cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, a cărei populație în mare parte este încadrată în industrie, în sfera servirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală, în viața culturală și politică. Municipiul este o localitate de tip urban cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri industriale, comerciale și instituții din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii. Statutul de municipiu a fost atribuit inițial orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol.¹⁷

Raionul este definit ca o „unitate administrativ-teritorială” alcătuită din sate

¹⁵ RSS Moldovenească. Împărțire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1975, c. 5-6.

¹⁶ Economia Națională a Republicii Moldova. Anuar statistic 1990. Ch.: Universitas, 1991, p. 14.

¹⁷ Municipiile și unitățile teritorial-administrative din componența lor sunt incluse în Anexa nr. 2 a Legii nr. 764-XV din 27.12.2001.

(comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale. Hotarele administrative ale raionului reprezentând perimetrul suprafeței localităților incluse în componența acestuia, coincide cu hotarele dintre localitățile raionului dat și localitățile raionului limitrof.

Numărul total al colectivităților locale de nivelul I, potrivit *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* este de 901 (fără Transnistria). Cele 32 de raioane – 853, Chișinău – 19, Bălți – 3, UTA Găgăuzia – 26.

Dacă scoatem din ecuație, datorită specificității lor, municipiile Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia și luăm în calcul doar cele 32 de raioane avem următorul tablou: media de colectivități locale într-un raion este de 26,7, media populației unui raion potrivit datelor Recensământului din 2014 este de 65.575 locuitori. Numărul mediu de locuitori într-o colectivitate locală este de 2.476. Disproporția dintre raionul cu cea mai mare medie de locuitori ce revine la o colectivitate locală - raionul Ialoveni cu 3.726 și raionul cu cea mai mică medie – Șoldănești cu 1.597 locuitori este de 2,3 ori (Anexa 1). Dacă scoatem din calcul populația reședințelor de raion, media populației colectivităților locale de nivelul I se diminuează. De exemplu, pentru raionul Cahul, dacă eliminăm din totalul populației de 105.324 populația municipiului Cahul – 28.763, vom avea o medie de 2.069 pentru o colectivitate locală.¹⁸

Majoritatea acestor colectivități teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxele și impozitele locale colectate. În consecință puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare iar populația, evident, este privată de aceste servicii. Autorii „Strategiei Europene a Republicii Moldova” publicată în anul 2005 constatau că deficiențele existente în administrația publică locală - „veriga cea mai slabă din sistemul administrației publice moldovenești”, pot fi grupate în câteva categorii, care, și după un deceniu, au rămas aceleași: „1) insuficiența mijloacelor financiare pentru acoperirea responsabilităților date autorităților locale, cea ce poate fi considerat ca „limitarea” autonomiei financiare; 2) lipsa unei delimitări clare a competențelor dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite nivele ale administrației publice locale; 3) ingerința autorităților publice centrale în domeniile ce țin de competența administrației publice locale; 4) starea incipientă a dialogului instituțional dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite asociații ale autorităților administrației publice locale”.¹⁹

Egalitatea formală a colectivităților locală este în contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după nivelul veniturilor per capita, e) după nivelul cheltuielilor per capita.²⁰

7.1.3. Neomogenitatea dezvoltării colectivităților locale. Dezvoltarea socială și economică a Republica Moldova prezintă o neomogenitate pronunțată fiind una puternic polarizată și cu persistente dezechilibre teritoriale, activitățile fiind concentrat în mare parte în jurul a câteva orașe. Principalul pol de concentrație regională a populației ocupate în întreprinderile active, a PIB-ului, a producției industriale și de

¹⁸ Potrivit datelor Recensământului din 2014.

¹⁹ Strategia Europeană a Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p. 60.

²⁰ Mihalache F., Croitoru A. Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2014, nr. 2 (35), p. 54.

servicii, precum și a investițiilor ²¹ continuă a fi municipiul Chișinău, care are avantaj comparativ cu celelalte regiuni fiind specializat în industrie și servicii, pe când restul regiunilor - în agricultură. Sectorul de servicii, de asemenea, este supra-concentrat în Chișinău și are o importanță minoră în restul regiunilor. Per ansamblu, în Republica Moldova există două realități economice paralele: pentru întreaga țară, cu excepția capitalei, economia este una preponderent agrară, în timp ce în Chișinău și, parțial, Bălți, aceasta este mai mult axată pe servicii și industria prelucrătoare.²²

Pe lângă polarizarea socială și economică corelată cu disparități esențiale între regiuni Republica Moldova se confruntă și cu o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane. Aceasta este determinată în principal de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dezechilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice ce rezultă în emigrarea forței de muncă, precum și în stagnarea reformelor.²³

Urmare a disparităților teritoriale, una din marile provocări de dezvoltare durabilă pentru Republica Moldova, este repartizarea neuniformă a veniturilor pe regiuni. Disparitățile curente sunt reminiscente a perioadei sovietice, datorită industrializării neuniforme și urbanizării incomplete a țării, care au fost amplificate în procesul de tranziție.²⁴ Disparitățile regionale se datorează disfuncționalităților structurale ale sistemului economic și social asupra cărora trebuie să se intervină pentru a reduce inegalitatea dezvoltării teritoriale. Discrepanțele considerabile privind veniturile pe regiuni sunt ilustrate în Tabelul 1.

Tabelul 1 Produsul Intern Brut Regional pentru anii 2013 și 2014
(în prețuri curente, mii lei)

Regiuni de dezvoltare	PIBR		PIBR pe locuitor	
	2013	2014	2013	2014
Centru	15.964.951	17.973.693	15,05	16,96
mun. Chișinău	56.038.053	62.869.976	69,83	77,90
Nord	18.381.911	20.519.025	18,44	20,66
Sud	9.001.710	9.704.175	16,78	18,14
U.T.A. Găgăuzia	2.834.781	3.064.634	17,52	18,94
TOTAL PIB	100.510.471	112.049.578	28,25	31,51

Sursa: Lansarea Produsului Intern Brut Regional în Republica Moldova. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5376&parent=0> (accesat la 19.10.2016).

Atenuarea treptată a disparităților teritoriale constituie o provocare majoră a puterii publice deoarece aceste disparități poartă în sine un potențial prezumtiv de instabilitate. Disparitățile teritoriale alimentează polarizarea economică care poate ușor

²¹ Atractivitatea investițională a Chișinăului se datorează existenței unei infrastructuri fizice și economice mai bune, o cerere de mărfuri și servicii mai înaltă, acces mai larg la diverse resurse și servicii aferente dezvoltării afacerilor.

²² Morcoțilo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. http://expertgrup.org/media/k2/attachments/Dezvoltarea_regionala_si_doua_realitati_paralele.pdf (accesat la 18.09.2016).

²³ Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf (accesat la 10.10.2016).

²⁴ Morcoțilo Iu. Op.cit.

să se transforme într-o polarizare socială și în consecință să amplifice antagonismele sociale care pot avea influențe destabilizatoare asupra sistemului puterii publice.

Actualmente există numeroase constrângeri care nu permit colectivităților locale să elaboreze și să implementeze cele mai simple proiecte de dezvoltare, să asigure servicii publice de gospodărie comună calitative și eficiente, să dezvolte infrastructura locală, să mobilizeze resursele necesare dezvoltării. Conform Indicelui deprivării financiare, în medie, cele mai dezavantajate raioane din punct de vedere a veniturilor bugetare și capacității administrative sunt primăriile rurale din Dubăsari, Călărași, Rezina, Leova.²⁵ Majoritatea localităților din aceste raioane sunt foarte sărace, volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locuitor nu depășește 100 USD, ponderea veniturilor proprii în bugetele locale fiind în jur de 10%, iar cheltuielile administrative depășind uneori de 5 ori veniturile proprii generate. Astfel, se constată că aceste localități dispun de o bază fiscală insuficientă, sunt într-o dependență majoră de transferurile alocate de la autoritatea centrală, și se confruntă cu incapacitate de a gestiona și genera venituri în volumul necesar.²⁶

Deși insuficiența capacităților financiare și administrative este o limitare pentru majoritatea autorităților publice locale din țară, cea mai bună situație la acest capitol se înregistrează în comunitățile din municipiul Bălți, UTA Găgăuzia, raioanele Taraclia și Drochia. Aici există colectivități locale cu o bază fiscală mai bună, cu resurse materiale, instituționale și financiare mai consolidate comparativ cu alte colectivități similare din celelalte raioane. Totodată, localitatea rurală cu cea mai bună situație la capitolul capacitate financiară nu este situată în raioanele menționate, ci în raionul Soroca. Aceasta este Tătărauca Veche, unde ponderea veniturilor proprii a constituit 68%.

În același timp, chiar dacă UTA Găgăuzia face parte din categoria raioanelor unde se înregistrează o situație mai favorabilă în ceea ce privește capacitatea administrativă și financiară, aici se află localitatea cu rangul 1 de deprivare, ceea ce semnifică cea mai nefavorabilă situație din țară la capitolul respectiv. Aceasta este Chioselia Rusă, o localitate în care locuiesc mai puțin de 800 persoane. Aici ponderea veniturilor proprii a constituit 2%, iar cheltuielile administrative au depășit de aproape patru ori veniturile generate.²⁷ Datele prezentate supra sunt un argument elocvent al faptului că colectivitățile teritoriale mici au posibilități și capacități limitate de a genera venituri suficiente care ar asigura existența decentă a populației locale.

Există diferențe foarte mari și între raioanele existente. Raionul cel mai mare ca populație (Orhei, 125,0 mii de locuitori) are o populație de 4,4 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca, doar 28,5 mii).²⁸ După suprafață, cel mai mare raion (Cahul, 1545,28 km²) este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca, 294,54 km²).²⁹

²⁵ Indicele de deprivare financiară include următorii indicatori: rata veniturilor proprii în total venituri, ponderea cheltuielilor administrative în total venituri proprii și veniturile bugetului local pe persoană.

²⁶ Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităților/raioanelor/ regiunilor Republicii Moldova conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici. <http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati> (accesat la 12.10.2016).

²⁷ Ibidem.

²⁸ Populația stabilă, la 1 ianuarie pe variabila Unitatea de măsură, Raioane și orașe și Ani. <http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db> (accesat la 29.09.2016).

²⁹ Populația Republicii Moldova pe vârstă și sex, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS,

Cele mai puțin dezvoltate raioane din țară, după Indicele de Deprivare a Ariilor Mici (IDAM),³⁰ sunt: Rezina, Ocnița, Șoldănești, Nisporeni, Telenești, iar cele mai prospere localități din țară se află în municipiul Chișinău, Bălți, UTA Găgăuzia, Anenii Noi. Ele se caracterizează prin cea mai bună infrastructură locală, cea mai dinamică activitate antreprenorială, servicii de educație și sănătate mai accesibile, situație demografică mai bună.³¹

Din punct de vedere economic, cele mai slab dezvoltate sunt raioanele: Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina, Cantemir. De cealaltă parte a clasamentului se situează municipiul Chișinău, raioanele Anenii Noi, Râșcani, Ialoveni, care înregistrează cea mai dinamică activitate economică.³²

Dacă Republica Moldova ar fi fost mai omogenă din punct de vedere teritorial, astfel încât numărul mediu al populației raioanelor ar fi stabilit la 260-270 mii oameni (dimensiunea medie a unităților administrativ-teritoriale create în rezultatul reformei din 1999), costurile administrative ale autorităților publice locale de nivelul doi s-ar reduce la jumătate din cele actuale. În cazul unui alt scenariu, dacă Republica Moldova ar fi fost delimitată în 22 raioane a câte 110 mii locuitori în fiecare, decât în 32 de raioane de dimensiuni diferite, costurile administrative ale acestei scheme ar fi fost cu 31% mai puțin decât cheltuielile implicate de situația curentă. Menținerea unei administrări raionale atât de scumpe și care oferă o gamă limitată de servicii publice este un exemplu de ineficiență economică extremă.³³

Teritoriul Republica Moldova are o întindere de la Nord la Sud de 350 km, iar de la Vest la Est – 150 km și ocupă o suprafață de 33.800 km²,³⁴ comparabilă cu o regiune de dezvoltare din România. De exemplu, Regiunea de Dezvoltare Nord-Est a României, aflată la hotar cu Republica Moldova are o suprafață de 36.850 km² (15,46% din suprafața totală a țării) și are în componența sa 6 județe: Bacău, Botoșani, Neamț, Iași, Suceava și Vaslui. Populația regiunii este de 3.734.546 locuitori (17,25% din populația României) cu o densitate de 101,3 locuitori/km².³⁵

Pentru a elucida problema fragmentării teritoriale a Republica Moldova este util să comparăm și suprafețele raioanelor cu cele ale județelor din România (Anexa 2). În Tabelul 2 am inclus primele zece colectivități teritoriale intermediare din cele două state românești după suprafața lor. Cel mai mare județ din România – Timiș, este mai mare de cinci ori decât cel mai mare raion – Cahul. Cel mai mic județ al României,

2010, p. 12.

³⁰ Indicele de Deprivare a Ariilor Mici (IDAM) reprezintă un instrument oficial al Guvernului, creat pentru a identifica localitățile din țară cu cel mai înalt grad de deprivare și sărăcie comunitară. IDAM este un indicator complex care indică plasamentul/locul ocupat de fiecare localitate, raion, regiune din Republica Moldova, în dependență de nivelul de dezvoltare pe următoarele domenii: activitate economică, agricultură, educație, sănătate, demografie, protecție socială, venituri bugetare, condiții de mediu, infrastructura de drumuri, apă și canalizare, energetică și comunicații.

³¹ Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităților/raioanelor/ regiunilor Republicii Moldova conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici. <http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati> (accesat la 12.10.2016).

³² Ibidem

³³ Osoian I. et. al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 64.

³⁴ Anuarul Statistic al Republicii Moldova, 2015. Chișinău: BNS, 2015, p.10.

³⁵ Regiunea de Dezvoltare Nord – Est. http://www.mdrl.ro/_documente/regiuni/1.NE_ro.pdf (accesat la 26.10.2016).

după suprafață, este Ilfov cu doar 1583 km², dar cu cea mai mare densitate a populației - 245 locuitori/ km² (populația județului la 01 ianuarie 2016 era de 390.751 locuitori).³⁶

Tabelul 2 Primele zece raioane/județe din Republica Moldova și România după suprafață

Republica Moldova		Loc	România	
Raion	Suprafața, km ²		Județ	Suprafața, km ²
Cahul	1.545,28	1	Timiș	8.697
Hîncești	1.475,13	2	Suceava	8.553
Orhei	1.228,31	3	Caraș-Severin	8.520
Căușeni	1.185,16	4	Tulcea	8.499
Florești	1.108,19	5	Arad	7.754
Ungheni	1.082,62	6	Bihor	7.544
Fălești	1.072,60	7	Dolj	7.414
Soroca	1.042,99	8	Constanța	7.071
Sângerei	1.033,71	9	Hunedoara	7.063
Drochia	999,91	10	Argeș	6.826

Sursa: <http://media.imopedia.ro/stiri-imobiliare/top-10-cele-mai-mari-județe-din-romania-21871.html> (accesat la 06.10.2016); Populația Republicii Moldova pe vârste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

Cu toate că aproximativ 70% din teritoriu și 80% din populația Republicii Moldova participă la activități transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, fragmentarea teritorială impusă prin revenirea la raioane a periclitat grav și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor.³⁷ Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane. Din cauza eterogenității și pluralității subiecților de dialog, s-a făcut dificilă cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor „Dunărea de Jos”, „Siret-Prut-Nistru” și „Prutul Superior”, la care Republica Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 teritoriul Republicii Moldova din cadrul Euroregiunii „Siret-Prut-Nistru” cuprindea 5 județe-membre, (Chișinău, Lăpușna, Orhei, Soroca și Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, ceea ce înseamnă 18 parteneri transfrontalieri cu viziuni diverse asupra opțiunilor și modalităților de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeași euroregiune este comparabil cu cel al Republica Moldova, dar include doar trei județe (Iași, Neamț și Vaslui). Fenomenul este amplificat și de faptul absenței în legislația națională a reglementării modalităților de cooperare transfrontalieră, cu toate că Republica Moldova a ratificat, în 1999, *Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale* din 21 mai 1980, intrată în vigoare la 1 februarie 2001.³⁸

³⁶ Populația României pe localități la 1 ianuarie 2016 (după domiciliu). București: INS, 2016, p. 25. <http://www.ilfov.insse.ro/phpfiles/ORGANIZAREA%20ADMINISTRATIVA.pdf> (accesat la 06.10.2016).

³⁷ Puiu V. Republica Moldova ignoră potențialul euroregiunilor. <http://www.timpul.md/articol/ republica-moldova-ignora-potentialul-euroregiunilor-54221.html> (accesat la 15.10.2016).

³⁸ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind ratificarea Convenției-cadru europene referitoare la cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale nr. 596-IV din 24.09.99.

Competitivitatea Republicii Moldova depinde foarte mult de modalitatea în care vor fi minimalizate disparitățile teritoriale și de organizarea teritorială eficientă a puterii publice, fapt ce va contribui la o mai bună guvernare. Numai astfel se poate asigura Republicii Moldova o perspectivă de a ieși din cercul vicios al trecutului sovietic și de a se încadra în familia statelor europene.

7.1.4. Dependența financiară a autorităților publice locale. Fragmentarea teritorială excesivă are și alte consecințe asupra structurii organizaționale și a funcționării eficiente a autorităților administrației publice locale. Baza fiscală și veniturile colectate în cadrul unei colectivități locale sunt insuficiente pentru a menține un aparat administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile bugetelor locale. Majoritatea colectivităților locale rurale (care reprezintă 94% din numărul lor total) se află în imposibilitatea de a se întreține financiar din taxele și impozitele locale colectate. În cele mai mici trei raioane ale Republica Moldova (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în cele mai mari trei raioane (Hâncești, Cahul, Orhei).³⁹ Costurile administrative generale ale autorităților publice locale în anul 2009 erau următoarele: în cele cu mai puțin de 1.500 de locuitori – 227,8 lei pentru o persoană (15,4% din totalul cheltuielilor); cele ce aveau între 5001 și 10.000 de locuitori – 76,3 lei de persoană (6,4% din totalul cheltuielilor). E lesne de observat că povara fiscală legată de întreținerea aparatului administrativ cu o populație de până la 1.500 locuitori este de trei ori mai mare decât în cazul primăriilor cu peste 5.000 de persoane rezidente.⁴⁰

Dacă e să facem o analiză reală, frecvența interacționării cetățeanului cu autoritatea publică locală este una redusă. Potrivit datelor sondajului național „Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat” efectuat în perioada 14-25 septembrie 2016, pe parcursul a ultimelor 12 luni doar 25,5 % dintre respondenți au contactat autoritățile publice locale și doar la 70,5% dintre aceștia, problema cu care s-au adresat le-a fost rezolvată.⁴¹

De aceea nu este logic de a întreține din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilități de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ale localității lor. Sumele economisite din cheltuielile legate de întreținerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare în domenii ca educație, medicină sau infrastructură.

În majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți, ponderea taxelor locale, a veniturilor proprii și veniturilor defalcate de la impozitele generale de stat este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ținem cont de Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), ceea ce le face slabe din punct de vedere financiar în exercitarea responsabilităților. Cheltuielile autorităților locale au constituit aproximativ 24% din cheltuielile generale consolidate ale autorităților în

Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 112-114/529 din 14.10.1999.

³⁹ Osoian I. et. al. Op.cit., p. 64.

⁴⁰ Ibidem, p. 61.

⁴¹ Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat. Sondaj național. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2016, p. 4-5, 7.

ultimii ani. Majoritatea cheltuielilor autorităților publice locale sunt destinate educației – aproximativ 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba în special de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%).⁴²

De exemplu, bugetul raionului Orhei (cel mai mare după populație) pentru anul 2016, capitolul venituri constituie suma de 210.990.600 lei, dintre care transferurile de la bugetul național – 177.624.900 lei. Astfel, veniturile proprii constituie 33.365.700 lei, adică 15,8% din totalul veniturilor.⁴³ Iar în raionul Cahul (cel mai mare după suprafață) ponderea resurselor generale interne în structura veniturilor bugetului raional Cahul pe semestrul I al anului 2016, a constituit 11 % (12.529.100 lei), transferurile - 85 % (97.768.300 lei), resursele fondurilor speciale - 1,0 % (1.206.000 lei) și a resurselor atrase de instituții - 3,0% (2.900.400 lei).⁴⁴ Analiza cheltuielilor sub aspectul clasificăției economice denotă că ponderea majoră în cheltuielile publice ale bugetelor celor două raioane în anul 2016 revine cheltuielilor de personal: în raionul Orhei - 60,1%,⁴⁵ iar în raionul Cahul – 79,2%.⁴⁶

Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor raioanelor este la o cotă foarte mică. În anul 2014 media ponderii veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor a fost de 0,8%. În majoritatea absolută a bugetelor raioanelor în anul 2014 ponderea veniturilor locale a fost sub un procent. Excepție de la regulă au fost doar trei raioane: Râșcani - 5,78%, Criuleni - 5,77%, Ocnița - 1,69%. Situația este mai bună în municipiile Chișinău și Bălți în care ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor municipale este de 13,34 % și respectiv 13,08 %⁴⁷ (Anexa 3).

Politica transferurilor de la bugetul național către bugetele locale are un impact negativ asupra eficienței activității autorităților locale, cu excepția localităților unde, datorită situației economice precare și a bazei impozabile infime, nu ar putea fi asigurată satisfacerea necesităților vitale esențiale ale populației fără finanțarea lor din bugetul de stat. Astfel, transferurile pot influența negativ eficiența, dar, în același timp, și ineficiența activității autorităților publice locale poate cauza creșterea volumului transferurilor. Relația negativă dintre aceste două variabile este explicată prin două tendințe simultane: a) veniturile din transferurile de la bugetul de stat, datorită faptului că nu provin din baza impozabilă locală, sunt utilizate ineficient și b) autoritățile publice locale nu sunt motivate să-și sporească eficiența deoarece sunt remunerate anume pentru ineficiență prin transferurile de la bugetul de stat.⁴⁸ V. Ioniță constata că în urma implementării *Legii nr. 397-XV din 16.10.2003* în redacție nouă⁴⁹ cel puțin

⁴² Prohnițchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1 (7), 2011, p. 46.

⁴³ Consiliul Raional Orhei. Proiecte de acte. <http://or.md/proiecte-de-acte/> (accesat la 04.11.2016).

⁴⁴ Notă explicativă la Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la aprobarea raportului privind executarea bugetului raional Cahul pe semestrul întâi al anului 2016” nr. 1 din 03.11.2016.

⁴⁵ Consiliul Raional Orhei. Proiecte de acte. <http://or.md/proiecte-de-acte/> (accesat la 04.11.2016).

⁴⁶ Notă explicativă la Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la aprobarea raportului privind executarea bugetului raional Cahul pe semestrul întâi al anului 2016” nr. 1 din 03.11.2016.

⁴⁷ Transparența bugetară a orașelor, satelor și raioanelor în Moldova. <http://localbudgets.viitorul.org/> (accesat la 02.10.2016).

⁴⁸ Lupușor Ad., Babin Ad. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți. Chișinău: Expert-Grup, 2011, p. 12-13.

⁴⁹ Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003. Republicată în: Monitorul Oficial, nr. 397-399/703 din 31.12.2014.

170 de primării primesc mai puțini bani, iar numărul primăriilor care nu supraviețuiesc este mult mai mare.⁵⁰

Referitor la dependența financiară a autorităților locale menționez că problema nu constă neapărat în majorarea sumelor de bani puse la dispoziția lor. Soluția ar consta în crearea unui mecanism de gestionare eficientă a banilor. Banii, fără potențial uman și tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate. Competențele în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanța instituțiile bugetare după tipul lor (școli, grădinițe, instituții medicale, dar nu după tipul funcției sociale (învățământ, asistență medicală). Formarea bugetului la nivel de instituție se realizează în baza normativelor de ramură stabilite. Astfel, autoritățile administrației publice locale sunt limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale și de control. În același timp nu este luat în calcul faptul că majorarea mijloacelor financiare nu va fi de folos în cazul în care colectivitățile locale nu vor dispune de potențial uman și material pentru asimilarea lor.

În concluzie, menționez că autoritățile publice locale trebuie să dispună de resurse proprii suficiente pe care să le gestioneze sub propria răspundere pentru a-și exercita atribuțiile lor, obținându-se, în acest fel, o autonomie financiară autentică.

7.1.5. Incapacitatea puterii publice locale de a furniza servicii publice calitative populației. În cele mai dese cazuri, serviciile publice oferite populației locale din Republica Moldova sunt scumpe și necalitative. Bugetele precare ale autorităților publice locale, tehnologiile, managementul și utilajele învechite, inexistența unui dialog constructiv între autoritățile publice statale și cele locale nu contribuie la ameliorarea situației privind calitatea serviciilor publice.

Majoritatea autorităților publice locale se află în incapacitatea de a oferi servicii publice de calitate locuitorilor, iar 94% din numărul lor total se află în mediul rural (la 01 ianuarie 2016, în Republica Moldova, potrivit datelor BNS, populația rurală constituia 57,5%). Imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale, din cauza numărului redus al populației colectivităților locale, pune nejustificat în sarcina autorităților de nivelul al doilea responsabilități ce ar trebui îndeplinite la nivel local și mărește prețul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local.⁵¹

Aceste fenomene au loc în condițiile în care infrastructura Republicii Moldova este într-o stare deplorabilă. Potrivit unui raport al Forumului Economic Mondial drumurile din Republica Moldova au fost apreciate în anul 2012 drept cele mai proaste din lume, ocupând ultimul loc din cele 144 de state incluse în raport.⁵² Potrivit raportului, căile ferate din Republica Moldova sunt mai bune decât drumurile. La acest

⁵⁰ V.Ioniță „Dacă am optimiza 300 de primării am câștiga 150 milioane de lei pentru investiții”. <http://viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=132&id=5243&t=%2FSTIRI-EVENIMENTE-IDIS%2FINTERVIU-Veaceslav-Ionita-Daca-am-optimiza-300-de-primarii-am-catiga-150-milioane-de-lei-pentru-investitii> (accesat la 04.07.16).

⁵¹ Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012, Preambul, Partea 1, Capitolul IV *Capacitatea administrativă a APL*.

⁵² The Global Competitiveness Report 2012–2013. Geneva: WEF, 2012, p. 413.

capitol, Republica Moldova ocupa locul 70 în clasament, acumulând 2,5 puncte.⁵³

Rețeaua de drumuri publice din Republica Moldova constituie 10.544 km, inclusiv: drumuri naționale – 3.677 km, locale – 6.867 km. Conform datelor Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, 92,5% din drumurile naționale și 46,1% din cele locale sunt cu acoperire rutieră permanentă și semipermanentă (beton asfaltic, beton de ciment, mixturi bituminoase). Ponderea acestora constituie 62,7% din întreaga rețea de 9.344 km. Aproximativ 26 % din drumuri naționale sunt în stare bună sau mediocră, 54% în stare rea și aproximativ 20 % în stare foarte rea.⁵⁴

Densitatea rețelei de drumuri publice variază între 22 și 40 km per 100 km², regiunea de dezvoltare Nord dispunând de o densitate de 34 km per 100 km², comparativ cu 31 în regiunea de dezvoltare Centru și 28 km per 100 km² în regiunea de dezvoltare Sud.⁵⁵

O evaluare efectuată de Guvern în anul 2006 a arătat că doar 7% din rețeaua de drumuri putea fi considerată atunci într-o stare bună sau satisfăcătoare, în timp ce 93% se afla într-o stare tehnică proastă sau foarte proastă. Starea drumurilor locale era și mai rea, doar 2% din drumurile evaluate fiind într-o stare tehnică satisfăcătoare. Deși drumurile spre aproape fiecare sat din Republica Moldova sunt asfaltate, starea precară a drumurilor locale și sătești provoacă daune considerabile vehiculelor, precum și produselor transportate (fructe, legume, lapte etc.). Evident, acest fapt duce la creșterea costurilor de transport și, de asemenea, afectează în mod negativ calitatea producției, prețurile de vânzare și cantitatea pe tot parcursul lanțului de aprovizionare.⁵⁶

Corelarea statistică indică existența unei legături între numărul și dimensiunea localităților și lungimea drumurilor în interiorul lor. Raioanele țării cu cele mai multe localități în componența lor înregistrează și o lungime a drumurilor mai mare, iar în cazul raioanelor unde mărimea localităților este mai mare înregistrează deopotrivă o lungime mai mică a rețelei de drumuri.

Un alt factor care dictează cerințele față de infrastructura drumurilor este amplasarea comunităților, fiind necesare drumuri de acces către centrele urbane. În acest sens discrepanțele între colectivitățile locale sunt și mai mari, decât în cazul lungimii drumurilor. În afară de municipii, diferențele în distanța medie ponderată a populației până la oraș variază între 8 km și 24 km, fiind de 12 km în regiunea de Nord și 16 km în cea de Sud și Centru.

Infrastructura de drumuri disponibilă este strâns legată de dezvoltarea economică a regiunilor și nivelul de trai al populației. Numărul și starea nesatisfăcătoare a drumurilor implică pentru gospodăriile casnice cheltuieli suplimentare pentru accesul la servicii sociale, de sănătate, administrative, precum și de activitate economică. Regiunea Nord, cu cea mai densă rețea de drumuri publice, înregistrează cel mai mare număr de agenți economici (34,2 per 1000 locuitori) și cel mai mic procent al

⁵³ Ibidem, p. 414.

⁵⁴ Strategia de Transport și Logistică pe perioada 2013-2022, p. 6-7. http://gov.md/public/files/ordinea_de_zi/04.09.2013/Intr04.pdf (accesat la 19.09.2013).

⁵⁵ Infrastructura de drumuri în profil teritorial. http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/territorial-statistics-analytical-briefs/analytical-brief-3.html (accesat la 18.01.2017).

⁵⁶ Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 4 iunie 2014). Publicată în: Monitorul Oficial, nr.152/451 din 10.06.2014.

cheltuielilor pentru alimentare în totalul cheltuielilor gospodăriilor (42,9%). Și, dimpotrivă, regiunea Sud, cu cea mai puțin densă rețea de drumuri, înregistrează cel mai mic număr de agenți economici și cea mai sporită pondere a cheltuielilor pentru alimentare (asociată cu nivel mai înalt al sărăciei).⁵⁷

Pentru Republica Moldova, care este o țară agrară, construirea unei rețele de drumuri performante ar soluționa foarte multe probleme. Potrivit unui raport al Institutului Internațional de Cercetare a Politicilor Alimentare din Washington investițiile în rețelele de transport și electricitate în națiunile în curs de dezvoltare sunt printre cele mai bune metode de combatere a foametei până în 2030, deoarece un sfert din toate alimentele este irosit după recoltare datorită drumurilor necalitative.⁵⁸

Starea precară a infrastructurii fizice este un alt factor ce limitează posibilitățile de dezvoltare a zonelor rurale din Republica Moldova. Gospodăriile din mediul rural sunt cu mult mai puțin dotate cu facilități de locuit decât gospodăriile din mediul urban. În afară de electricitate, care are o acoperire de 100% în Republica Moldova, gospodăriile rurale, de fapt, duc lipsă de apă caldă, încălzire centralizată și sisteme de canalizare. Astfel, în anul 2011 mai puțin de 20% din gospodăriile rurale au avut o baie sau duș în locuință și mai puțin de 10% au avut un closet (același număr de gospodării din mediul urban au fost de 80% și, respectiv – 75%.

Accesul la apeduct și la conductele de gaze este, de asemenea, limitat în zonele rurale. Cantitatea de apă distribuită consumatorilor din mediul rural a constituit circa 10% din volumul de apă furnizat în mediul urban, iar lungimea rețelei de canalizare din mediul rural a fost cu 80% mai mică decât cea din zonele urbane în perioada 2004-2011. În zonele rurale calitatea și fiabilitatea sistemelor de alimentare cu apă și canalizare se află într-o stare precară, iar calitatea apei nu întotdeauna corespunde cerințelor de igienă – 16% din probele din sistemele de aprovizionare cu apă din mediul rural sunt contaminate cu bacterii coliforme. Populația rurală a fost aprovizionată în anul 2011 cu o treime din volumul de gaze naturale, comparativ cu mediul urban.⁵⁹

Și după patru ani situația rămânea la aceiași parametri. Prezint câteva date privind dotarea locuințelor rurale din Republica Moldova cu comodități în anul 2015. Asigurarea locuințelor cu gaze din rețea a fost de 59% total pe republică, dintre care mediul urban – 85,4%, iar cel rural – 37,8%. De apeduct din rețea publică beneficiau 64,0% din locuințe, în mediul urban – 90%, în cel rural – 43,2%. Doar 1,7% din locuințele rurale a beneficiat de sistem de canalizare public, media pe republică fiind de 33% (mediu urban – 72,1%). Grup sanitar în interior aveau 12,2% din locuințele rurale, media pe țară fiind de 41,1%, iar în mediul urban – 77,2%⁶⁰.

Referitor la incapacitatea puterii locale de a asigura servicii publice necesare

⁵⁷ Infrastructura de drumuri în profil teritorial. http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/territorial-statistics-analytical-briefs/analytical-brief-3.html (accesat la 18.01.2017).

⁵⁸ Doyle A. One Of The Most Effective Ways To Fight Hunger In Developing World Is To Build Better Roads: Study. <http://uk.reuters.com/article/us-environment-food-idUKKBN 0L200520150129> (accesat la 11.10.2016).

⁵⁹ Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 4 iunie 2014. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 152/451 din 10.06.2014.)

⁶⁰ Statistica socială. http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__04%20NIV__NIV040/NIV041300.px/?rxid=8ebd14c1-7adf-494b-9840-9cb85498f247 (accesat la 25.10.2016).

locuitorilor, menționez că problema nu constă neapărat în majorarea sumelor de bani puse la dispoziția autorităților publice locale. Soluția ar consta în crearea unui mecanism de gestionare eficientă a banilor. Banii, fără potențial uman și tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate. Competențele în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanța instituțiile bugetare după tipul lor (școli, grădinițe, instituții medicale, dar nu după tipul funcției sociale (învățământ, asistență medicală). Formarea bugetului la nivel de instituție se realizează în baza normativelor de ramură stabilite. Astfel, autoritățile administrației publice locale sunt limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale și de control. În același timp nu e luat în considerare faptul că majorarea mijloacelor financiare nu va fi de folos în cazul în care colectivitățile locale nu vor dispune de potențial uman și material pentru asimilarea lor.

7.2. Participarea publică la nivel local: factorii de influență

7.2.1. Forme de participare publică. În pofida axiomei că în colectivitățile locale mici gradul de implicare a cetățenilor la viața publică este mai înalt, în Republica Moldova atestăm o altă situație – neparticiparea și dezinteresul populației față de treburile publice locale și față de activitatea autorităților publice locale pe care le aleg și care o reprezintă.

Participarea activă a cetățenilor în viața publică locală este considerată unul din elementele esențiale ale societăților democratice contemporane. Participarea publică potrivit definiției adoptată de Banca Mondială, este procesul prin care cetățenii influențează deciziile care le afectează calitatea vieții.⁶¹

În materie de participarea publică, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) a propus, în funcție de tipul de interacțiune dintre autoritatea publică și cetățean, trei nivele de ierarhizare:

a) Informarea, care presupune că procesul politicilor publice este suficient de transparent pentru ca cetățenii să obțină informația necesară pentru a vedea în ce măsură autoritățile își respectă promisiunile, pentru a fi capabili să analizeze ce se întâmplă în diverse sectoare de politică publică și să evalueze consecințele acestora asupra lor. Este o comunicare într-un singur sens, dinspre instituție înspre public.

b) Consultarea, în cadrul căreia cetățenii reacționează, din proprie inițiativă sau la invitația autorității publice, la propunerile de soluții alternative și/sau decizii publice, iar reacția cetățenilor este luată în considerare de către autoritatea publică în procesul de luare a deciziei finale. Este o comunicare în dublu sens, autoritatea publică cerând și publicul oferind informații.

c) Participarea activă, care permite cetățenilor să devină parteneri în luarea deciziilor privind politicile publice. Este un dialog constructiv, de colaborare între autoritatea publică și cetățeni.⁶²

Participarea publică este influențată de mulți factori care depind atât de autoritățile publice locale, cât și de locuitori sau grupurile de interese, precum și de

⁶¹ Bhatnagar B., Williams A. C. Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change. Washington, D.C.: World Bank, 1992, p. 177.

⁶² Engaging citizens in policy making: information, consultation and public participation. OECD Public Management Policy Brief, nr. 10, 2001, p. 2-3.

mediul politic, economic, social și spiritual existent în societate.

Asupra participării publice, mai ales în fostele țări comuniste, au influență factorii politici, socio-economici și culturali. Una dintre principalele probleme ale participării publice în statele postsovietice este insuficiența culturii politice participative. Sub acest aspect, una din întrebările esențiale privind participarea publică poate fi formulată în felul următor: cine ar trebui implicat în procesele de creare de politici publice și cine este implicat *de facto* în aceste procese? Numeroasele studii existente la acest capitol arată că există mari diferențe între grupuri în ceea ce privește probabilitatea ca ele să fie propuse pentru a participa și participarea lor reală la nivel local.⁶³

Aceasta fiind starea de lucruri, nu este de mirare faptul că în cadrul sondajului BOP din octombrie 2016, 56% din respondenți regretă destrămarea URSS, iar la întrebarea „Ați dori sau nu reconstituirea URSS și a sistemului socialist?”, 47,5% au răspuns afirmativ.⁶⁴ În condițiile în care aproape jumătate din populație își dorește reconstruirea unui sistem dispărut și pentru reconstruirea căruia nu există premise, pune mari semne de întrebare privind edificarea unui sistem de organizare a puterii locale care se bazează pe activismul social al populației locale. Mai ales că 89,7% din respondenții sondajului BOP din aprilie 2016 considerau că Republica Moldova nu este guvernată de voința poporului.⁶⁵ În acest context, mai menționez și faptul că în Republica Moldova peste 70% din populația în vârstă de 55 ani și mai mult nu are oportunități de a participa în viața economică și socială și, respectiv, nu valorifică oportunitatea pentru îmbătrânire activă și sănătoasă și doar una din zece persoane în vârstă se implică în viața socială.⁶⁶ Urmare a celor relatate supra, consider că în procesul de elaborare a politicilor publice locale cercetătorii, dar și decidenții politici trebuie să răspundă, mai întâi de toate, la o întrebare foarte importantă: este pregătită și își dorește populația Republica Moldova asumarea responsabilității pentru autoadministrarea treburilor publice în sensul prevăzut de *Carta europeană a autonomiei locale*?

7.2.2. Cadrul normativ privind participarea publică. Participarea publică este un instrument important în activitățile de dezvoltare socio-economică locală, imprimând calitate în procesul decizional și întărind autoritatea deciziilor – prin suportul oferit de public în implementarea acestora.⁶⁷ Cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora, în cadrul procesului decizional, potrivit legislației în vigoare, au dreptul la următoarele acțiuni:

a) de a participa, în condițiile *Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008*,⁶⁸ în procesul decizional;

b) de a solicita și primi informație referitor la procesul decizional, inclusiv de a

⁶³ De Vries M. S. Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. În: Administrație și management public, nr. 8, 2007, p. 45.

⁶⁴ Barometrul Opiniei Publice, octombrie 2016. http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016.pdf (accesat la 21.10.2016).

⁶⁵ Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2016. http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2016_prima_parte_finale-r.pdf (accesat la 21.10.2016).

⁶⁶ Buciuceanu-Vrabie M. Indicele de îmbătrânire activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/43_Policy_Paper_IL.pdf (accesat la 01.10.2016).

⁶⁷ Participarea publică în sprijinul implicării cetățenilor și a inițiativelor civice. http://eea.ngo.ro/materiale/ghid_A5_nou.pdf (accesat la 14.08. 2008).

⁶⁸ Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008..

primi proiectele de decizii, în condițiile legii privind accesul la informație;

c) de a propune autorităților administrației publice locale inițierea elaborării și adoptării deciziilor;

d) de a prezenta autorităților administrației publice locale recomandări referitoare la proiectele deciziilor supuse discuțiilor.

Efectele pozitive ale participării publice sunt: oferă cetățenilor posibilitatea de a influența procesul decizional, contribuie la includerea cetățenilor în viața socială și politică, contribuie la adoptarea unor decizii bazate pe raționamentul și interesul public, încurajează competențe și aptitudini civice, conferă legitimitate deciziilor adoptate de autoritățile puterii publice locale.⁶⁹

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este consacrat prin Constituția Republicii Moldova, art. 109. Acest principiu își găsește reflectarea și în *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006*, care în art. 8 prevede următoarele: „în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral”.

Legea mai prevede că orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local și de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional. De asemenea, legea oferă posibilitatea locuitorilor de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii, precum și de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Elaborarea deciziei administrative reprezintă un amplu proces de culegere, înregistrare, transmitere și prelucrare a informațiilor. Pentru stimularea participării cetățenilor la procesul decizional este de o mare importanță elaborarea unui cadru normativ privind stabilirea regulilor procedurale minime aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale. La baza unei astfel de reglementări trebuie puse următoarele principii:

- a) informarea prealabilă a populației locale asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile publice locale;
- b) consultarea populației locale în procesul de elaborare al proiectelor de decizii;
- c) participarea nemijlocită a populației locale la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

7.2.3. Cauzele neparticipării publice la nivel local. E cunoscut faptul că în Republica Moldova se atestă un nivel scăzut al participării publice la nivel local. Există mai multe explicații ale fenomenului neimplicării cetățenilor în rezolvarea problemelor locale și în procesul decizional local. În urma cercetărilor efectuate am stabilit următoarele cauze ale neparticipării populației la procesul de administrare a treburilor publice la nivel local:

- Relațiile dintre populație și puterea publică locală sunt, în mare măsură, deteriorate. Populația nu are încredere în puterea locală, iar autoritățile publice locale tratează populația, în cel mai bun caz, doar ca electorat, iar în cel mai rău, ca pe un contingent generator de probleme și incomodități.

⁶⁹ Grigorovici Iu. Participarea cetățenească și e-guvernarea. Rezumatul tezei de doctor. București, 2013, p.11. <http://doctorat.snsa.ro/sites/default/files/doctorat/grigorovici/Rezumat%20Iulia%20Grigorovici.pdf> (accesat la 12.03.2014).

- Puterea publică locală nu dispune de suficiente resurse și mijloace pentru a oferi locuitorilor servicii publice de calitate.

- Pauperizarea generalizată, șomajul, migrația, depopularea, îmbătrânirea au avut ca efect diminuarea drastică a prezenței populației active în viața publică locală, mai ales în mediul rural.

- Populația locală nu este informată suficient referitor la modalitățile și posibilitățile de participare la procesul decizional local; oamenii nu au certitudinea că pot schimba lucrurile, adică nu pun mari speranțe pe faptul că ei ar putea influența procesul decizional local.

7.2.4. Neîncrederea populației în puterea locală. După gradul de încredere al populației, potrivit sondajului sociologic BOP, autoritățile locale (primăria), chiar dacă se mențin pe poziția a doua (după Biserica), este în scădere. Datele respectivului sondaj, care includ opiniile cetățenilor din perioada noiembrie 2003 - aprilie 2017 și care ilustrează acest fenomen sunt prezentate în Tabelul 3.

Tabel 3. Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit BOP (2003-2017)

Perioada	%	Perioada	%
Noiembrie, 2003	52	Noiembrie, 2010	48
Mai, 2004	47	Mai, 2011	47
Noiembrie, 2004	54	Noiembrie, 2011	51
Februarie, 2005	55	Mai, 2012	58
Decembrie, 2005	43	Noiembrie, 2012	47
Aprilie, 2006	42	Aprilie, 2013	43
Noiembrie, 2006	50	Noiembrie, 2013	47
Mai, 2007	47	Aprilie, 2014	54
Noiembrie, 2007	50	Noiembrie, 2014	55
Aprilie, 2008	44	Martie, 2015	43
Octombrie, 2008	50	Noiembrie, 2015	52
Martie, 2009	47	Aprilie, 2016	47
Iulie, 2009	44	Octombrie, 2016	38
Noiembrie, 2009	56	Aprilie, 2017	42
Mai, 2010	51		

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 21.10.2016). BOP, aprilie 2017. <http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017> (accesat la 11.08.2017).

Și nivelul scăzut al participării populației la alegerile locale, comparativ cu cele parlamentare, poate fi considerat un indicator sigur al importanței acordate de către locuitori scrutinelor respective. Rata participării la alegeri este o dovadă a atitudinii cetățeanului față de cele două nivele ale puterii publice: centrală și locală.

În Republica Moldova, după cum se vede din datele privind activismul electoral prezentate în Tabelul 4, prezența la urne e mai mare la alegerile parlamentare. Rata medie de participare la alegerile parlamentare este de 64,5 % (71,98 % până la alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2015), iar la cele locale este de 58,6 %. Acest fapt îmi permite să constat existența unui grad înalt al neîncrederii populației față de puterea locală. În acest context menționez că în statele democratice contemporane, de regulă, participarea la alegerile locale este mai mare decât la cele naționale.

Tabelul 4 Rata participării la alegerile parlamentare și locale (în %)

	Scrutin	Rata de participare
I	Alegerile parlamentare anticipate din 27 februarie 1994	79,31
II	Alegerile locale din 16 aprilie 1995	60,02
III	Alegerile parlamentare din 22 martie 1998	69,12
IV	Alegerile locale generale din 23 mai 1999	61,28
V	Alegerile parlamentare anticipate din 25 februarie 2001	67,52
VI	Alegerile locale generale din 25 mai 2003	58,58
VII	Alegerile parlamentare din 6 martie 2005	64,84
VIII	Alegerile locale generale din 3 iunie 2007	52,25
IX	Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009	57,54
X	Alegerile parlamentare din 29 iulie 2009	58,5
XI	Alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010	63,37
XII	Alegerile locale generale din 5 iunie 2011	54,59
XIII	Alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014	55,6
XIV	Alegerile locale generale din 14 iunie 2015	49,02

Sursa: <http://www.cec.md>, <http://www.e-democracy.md> (accesate la 12.06.2016)

În sondajele BOP organizate în perioada 2002-2011 a fost măsurată percepția populației locale privind influența pe care o are asupra procesului decizional local și, după cum se poate lesne de observat din datele prezentate în Tabelul 5, un procent relativ mic al respondenților a exprimat convingerea că pot influența hotărârile importante (într-o măsură mare și foarte mare) care se iau la nivelul localității lor.

Tabelul 5 Percepția populației privind influențarea procesului decizional local (în %)

2002	aprilie	9	2007	mai	23
	noiembrie	13		noiembrie	18
2003	mai	11	2008	aprilie	15
	noiembrie	17		octombrie	16
2004	mai	9	2009	martie	19
	noiembrie	25		noiembrie	27
2005	februarie	-	2010	mai	28
	decembrie	16		noiembrie	16
2006	aprilie	-	2011	mai	23
	noiembrie	23		noiembrie	-

Sursa: <http://ipp.md/lib.php?l=ro&idc=156> (accesat la 24.10.2016).

Și la întrebarea „Cum credeți Dvs., Republica Moldova este guvernată de voința poporului?”, numărul celor care au răspuns afirmativ (în perioada 2010-2017), după cum se vede din Tabelul 6, este în scădere, cu excepția anului 2017.

Tabelul 6 Percepția populației privind influența sa asupra procesului de guvernare (în %)

2010	mai	18,6	2014	aprilie	14
	noiembrie	19,2		noiembrie	17
2011	mai	22	2015	aprilie	11,4
	noiembrie	12,2		noiembrie	4
2012	mai	15	2016	aprilie	6,6
	noiembrie	19,2		octombrie	6,1
2013	aprilie	12	2017	aprilie	27
	noiembrie	13,3			

Sursa: <http://ipp.md/lib.php?l=ro&idc=156> (accesat la 24.10.2016).

Potrivit datelor sondajului BOP din mai 2011, la întrebarea „Cum apreciați activitatea administrației publice din localitatea dvs. în ultimii 4 ani?” doar 4% din respondenți au acordat calificativul „foarte bine”, „bine” - 29%, „nici bine, nici rău” - 41%, „rău” - 15%, „foarte rău” - 6%, iar 5% nu au răspuns la întrebare.⁷⁰

Populația, de asemenea, nu tratează autoritățile publice locale ca pe o sursă credibilă de informare. La întrebarea „Care este sursa de informare în care aveți cea mai mare încredere?”, pentru APL, după cum se vede din datele prezentate în Tabelul 7, și-au exprimat opțiunile un număr infim din respondenți.

Tabelul 7 Perceperea de către populație a APL ca sursă de informare credibilă

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2007	1	Noi., 2010	0	Apr., 2014	2
Apr., 2008	1	Mai, 2011	1	Noi., 2014	1
Oct., 2008	1	Noi., 2011	0	Mar., 2015	1
Mar., 2009	1	Mai, 2012	0	Noi., 2015	1
Iul., 2009	0	Noi., 2012	0	Apr., 2016	1
Noi., 2009	1	Apr., 2013	0	Oct., 2016	0
Mai, 2010	1	Noi., 2013	0	Apr., 2017	1

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 24.10.2016); BOP, aprilie 2017. <http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017> (accesat la 11.08.2017).

Un număr limitat de respondenți ai sondajului BOP, după cum rezultă din datele prezentate în Tabelul 8, văd drept soluție pentru a îmbunătăți situația social – economică din țară extinderea drepturilor administrației locale ca soluție a îmbunătății situației social – economice. Deduc că populația nu face conexiunea între nivelul de trai și calitatea serviciilor publice oferite de către autoritățile publice locale, nu percepe autoritățile publice ca pe un factor care ar contribui la ameliorarea calității vieții. Acest atavism sovietic este un obstacol considerabil pentru afirmarea autonomiei locale.

⁷⁰ Barometrul Opiniei Publice, mai 2011. http://ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_05.2011_prima_parte.pdf (accesat la 24.10.2016).

Tabelul 8 Atitudinea populației referitor la extinderea drepturilor administrației locale ca soluție a îmbunătății situației social-economice din Republica Moldova (în %)

2002	noiembrie	7	2010	mai	5
2003	mai	7	2011	noiembrie	6
	noiembrie	6		mai	9
2004	mai	5	2012	noiembrie	7
	noiembrie	5		mai	6
2005	februarie	9	2013	noiembrie	8
	decembrie	8		aprilie	5
2006	aprilie	7	2014	noiembrie	6
	noiembrie	8		aprilie	7
2007	mai	7	2015	noiembrie	6
	noiembrie	7		martie	4
2008	aprilie	8	2016	noiembrie	4
	octombrie	9		aprilie	5
2009	martie	6	2017	octombrie	4
	noiembrie	7		aprilie	6

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 24.10.2016).

Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea localității lor potrivit BOP (2003-2016) nu este unul înalt. După cum se vede din datele conținute în Tabelul 9, sunt mulțumiți de curățenia și îngrijirea localității („destul de mulțumit / foarte mulțumit”), în medie, doar o treime din populație.

Tabelul 9 Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea localității lor potrivit BOP (2003-2016)

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2003	29	Oct., 2008	23	Apr., 2013	22
Mai, 2004	32	Mar., 2009	25	Noi., 2013	41
Noi., 2004	32	Iul., 2009	31	Apr., 2014	40
Feb., 2005	29	Noi., 2009	37	Noi., 2014	38
Dec., 2005	25	Mai, 2010	34	Mar., 2015	35
Apr., 2006	25	Noi., 2010	31	Noi., 2015	31
Noi., 2006	36	Mai, 2011	36	Apr., 2016	37
Mai, 2007	42	Noi., 2011	36	Oct., 2016	31
Noi., 2007	31	Mai, 2012	49	Apr., 2017	30
Apr., 2008	24	Noi., 2012	38		

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 24.10.2016); <http://bop.ipp.md/ro/result/table#> (accesat la 23.08.2017).

Datele prezentate sunt o dovadă elocventă a faptului că încrederea populației în autoritățile publice locale este în permanentă scădere și că populația pune la îndoială capacitățile și posibilitățile autorităților locale de a le soluționa problemele și a le oferi servicii acceptabile.

P. Negulescu, la începutul sec. XX, referindu-se la dezinteresul populației de a participa la viața publică locală menționa următoarele: „Se observă la noi puțină viață

ce au comunele și județele, dezinteresarea tuturor oamenilor mai de seamă de a se ocupa de asemenea interese, consiliile noastre județene și comunale fiind compuse în marea majoritate a cazurilor din oameni de a treia sau a patra mână. Cauza acestei nepăsări a elementelor celor mai inteligente, mai culte și mai pline de energie pentru asemenea chestiuni, provine din lipsa de importanță a unei atare ocupațiuni. S-ar putea remedia dându-se avantaje”.⁷¹ Constat cu regret că afirmațiile ilustrului jurist sunt actuale și la începutul sec. XXI. Miza implicării în procesul decizional local, care nu produce efecte imediate și sesizabile pentru locuitori, este una nesemnificativă, de aceea și se atestă participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional local.

Potrivit rezultatelor unui sondaj realizat de Asociația Sociologilor și Demografilor din Republica Moldova, în perioada 1-12 aprilie 2015, pe un eșantion de 1.179 de respondenți, majoritatea celor intervievați au declarat că nu cunosc mecanismele de activitate a administrației publice locale.⁷²

Lipsa de transparență a procedurilor administrative blochează orice posibilitate de participare a populației la procesul de reglementare democratică a problematicii de interes public. Transparența activității instituțiilor administrației publice constituie o caracteristică fundamentală a societății democratice. Transparența în activitatea organelor administrației publice locale este o condiție pentru antrenarea populației la adoptarea deciziilor. Implicarea cetățenilor în procesul decizional local are o deosebită importanță pentru activitatea autorităților puterii locale, deoarece cu cât populația este mai informată despre activitatea ei, cu atât este mai mare încrederea în puterea locală aleasă de către cetățeni. Având încrederea deplină a populației autorităților locale le va fi mai simplu să adopte decizii oportune, dar nepopulare.

Cu toate că au fost elaborate mai multe acte normative în domeniu, lipsa de transparență a procesului decizional predomină încă la nivelul administrației publice locale. Din păcate, autoritățile publice locale nu sunt nici suficient pregătite, nici interesate să aplice această lege. Pe de altă parte, cetățenii nu au, încă, experiența de a „lupta” cu autoritățile publice de toate nivelurile. Ideea necesității firești a contribuabilului de a fi informat de autoritățile publice asupra felului cum sunt folosiți banii publici nu este încă unanim acceptată. O problemă stringentă a populației ar trebui să fie lupta împotriva „secretomaniei” în materie de decizii referitor la viața colectivităților teritoriale locale și, mai ales, modul în care sunt folosiți banii publici.

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, și de interacțiunea slabă a aleșilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se întâmplă datorită sistemului electoral local existent, care, datorită alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid blocate sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală decât față de populația locală care i-au ales. Alegerile în consiliile locale și raionale pe liste de partid a adus la crearea unor „parteneriate de interese” între elitele politice locale și afaceriștii locali, care sunt atât de bine integrate, încât e foarte dificil să faci diferența între aceste grupuri. În autoritățile decizionale locale, de multe ori, prevalează și sunt promovate interesele partidului și de grup. La

⁷¹ Negulescu P. *Tratat de drept administrativ român*. Buc.: Tipografia Gutenberg, 1903-1904, p. 136-137.

⁷² Doar 30% dintre moldoveni cunosc ce înseamnă reforma administrativ-teritorială. <http://unimedia.info/stiri/doar-30-dintre-moldoveni-cunosc-ce-inseamna-reforma-administrativ-teritoriala-92613.html#.VTdiT1eiHvQ.facebook> (accesat la 05.06.2015).

nivel local a avut loc, în anii de tranziție, o fuziune între puterea locală, afaceriștii locali și organele desconcentrate ale puterii centrale. Aceste grupări au acaparat patrimoniul local revitalizând relațiile de tip feudal. De facto, în cadrul alegerilor locale are loc inversiunea resurselor dobândite în mod fraudulos de către elitele locale din banii destinați pentru diferite proiecte de dezvoltare locală în putere publică reală.

Schema alegerilor locale pe liste de partid ar putea funcționa în municipii și localitățile urbane mari. Doar la acest nivel s-ar putea contura o luptă concurențială între grupările economice și politice și doar la acest nivel se poate forma o arenă pentru luptele politice.

Anume din aceste considerente reforma organizării teritoriale a puterii publice trebuie neapărat realizată, concomitent cu reformarea sistemului electoral local, care ar avea ca efect scoaterea de sub incidența forțelor politice constituirea autorităților publice locale. În acest sens, propun să fie menținută procedura de alegere a primarului, dar alegerea consilierilor locali ar trebui schimbată. Sistemul de alegere a consilierilor pe liste de partid îi face responsabili față de partid și, mai ales față de liderul local al partidului. Alegerile în consiliul local ar trebui să fie făcute prin scrutin uninominal, fiecare candidat prezentând propria sa strategie de dezvoltare a colectivității locale. Astfel, fiecare sat din comună, respectând principiul proporționalității va avea reprezentanții săi în consiliul local. Pentru alegerile în autoritățile decizionale de nivelul doi sistemul mixt ar fi o variantă de compromis.

7.2.5. Pauperizarea – factor de influență a participării publice. Unul dintre factorii care limitează implicarea cetățenilor în viața publică locală este pauperizarea. Sărăcia, ca fenomen, influențează diverse aspecte ale vieții sociale. Împărtășesc viziunile cercetătoarei N. Șonțu referitor la efectele negative pe care le produce sărăcia și anume:

„a) economice: exodul forței de muncă; dependența de remitențe; scăderea puterii de cumpărare; înrăutățirea nivelului de trai; înrăutățirea infrastructurii;

b) sociale: scăderea numărului populației; dezurbanizarea/ruralizarea; îmbătrânirea populației; sporirea ratei mortalității; înrăutățirea sănătății populației; înrăutățirea cuprinderii în învățământ; nivel înalt al divorțurilor; scăderea ratei fertilității; abandonul copiilor; trafic cu ființe umane și organe; vânzarea sângelui; scăderea calității serviciilor în domeniul sănătății publice; scăderea calității instruirii; nivel scăzut de acces la tehnologiile moderne de informare și comunicare; înrăutățirea situației criminogene;

c) politice: deteriorarea imaginii țării în plan național și internațional; pierderea încrederii în clasa politică și în viitor;

d) ecologice: poluarea apei și aerului; acumularea excesivă a deșeurilor; reducerea calității solurilor; dispariția unor specii de floră/faună;

e) culturale: decădere morală în societate; răspândirea valorilor false;

f) spirituale: religiozitate falsă; idolatrie”.⁷³

Un indicator eficient de măsurare a gradului sărăciei într-un stat este rata sărăciei absolute care reprezintă numărul populației din cadrul gospodăriilor care dispun de cheltuieli lunare pe o persoană echivalent adultă, mai mici decât pragul sărăciei

⁷³ Șonțu N. Fenomenul sărăciei - problema mondială și națională: cauze, consecințe, soluții: autoreferatul tezei de doctor în economie. Chișinău, 2012, p. 13.

absolute, raportat la numărul total al populației, exprimat în procente. Cu toate că rata sărăciei absolute este în descreștere, Republica Moldova continuă a fi cea mai săracă țară din Europa.⁷⁴ În Tabelul 10 este prezentată evoluția ratei sărăciei absolute în perioada anilor 1999-2014:

Tabelul 10 Evoluția sărăciei absolute în perioada 1999-2014

Anul	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rata sărăciei absolute (%)	73,0	67,8	54,6	40,4	29,0	26,5	29,1	30,2
Anul	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rata sărăciei absolute (%)	25,8	26,4	26,3	21,9	17,5	16,6	12,7	11,4

Sursa: www.statistica.md/.../Indicatori_ODM_revizuiti_Moldova_2000_2012.xls; Raport cu privire la Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului: „Noi provocări – noi sarcini”, p. 5. <http://www.gov.md/doc.php?l=ro&idc=447&id=2767>.

Conform datelor Băncii Mondiale, în Republica Moldova produsul intern brut (PIB) pe cap de locuitor în 2012 a constituit 3.368 dolari SUA, fiind de 10 ori mai mic comparativ cu media pe țările Uniunii Europene, de 6 ori mai mic decât în Ungaria și de 5 ori mai mic decât în România și Bulgaria. Comparativ cu țările-membre ale Comunității Statelor Independente (CSI), Republica Moldova se clasează pe locul 8, fiind înaintea Kîrgîzstanului și Tadjikistanului, și în urma celorlalte state. Astfel, în Republica Moldova PIB pe cap de locuitor era de 2 ori mai mic decât în Ucraina, de peste 4 ori mai mic față de Kazahstan și Belarus, și de 6 ori – față de Rusia.⁷⁵ După patru ani (în 2016) PIB pe cap de locuitor în Republica Moldova a fost de 1.900,2 dolari SUA, fiind de 7 ori mai mic decât în Ungaria, de 5 ori mai mic decât în România și de 5 ori mai mic decât în Bulgaria. Comparativ cu statele postsovietice în Republica Moldova PIB pe cap de locuitor este de 7 ori mai mic decât în Statele Baltice, de 2 ori mai mic decât în Georgia, de 4 ori mai mic decât în Kazahstan, de aproape 3 ori mai mic decât în Belarus și de 6 ori mai mic decât în Rusia.⁷⁶

Un factor esențial care determină nivelul de bunăstare al populației este mediul de reședință. În Republica Moldova continuă să existe diferențe esențiale între nivelul sărăciei din zonele urbane și rurale. Aproape 84% din toți cei săraci provin din mediul rural. În anul 2013 – 360.000 de locuitori din localitățile rurale trăiau sub limita sărăciei. Discrepanța dintre nivelele de trai de la sate și orașe este în creștere: dacă în orașele mari rata sărăciei absolute a scăzut între anii 2008 și 2013 de mai bine de două ori (de la 10,9% la 4,6%), atunci în sate aceasta s-a redus mai lent (de la 34,6% la 18,8%). Totodată, cifrele arată că dacă în 2006, 75,7% din populația săracă locuia la sate, în 2013 această pondere a fost de 84%.⁷⁷ În anul 2014 rata sărăciei absolute în

⁷⁴ Rata sărăciei absolute. http://www.statistica.md/public/files/Metadate/ODM/ODM1_Ponderea_popul_saracie_absolute.pdf (accesat la 18.10.2016).

⁷⁵ Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2012, p. 19. http://www.mec.gov.md/sites/default/files/document/raport_privind_saracia_2012.pdf (accesat la 18.10.2016).

⁷⁶ GDP per capita (current US\$). <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (accesat la 11.08.2017).

⁷⁷ Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chișinău, iulie 2014. <http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei>

sate a constituit 16,4%, în timp ce în orașele mari – 2,2%, iar în orașele mici – 8,4%.⁷⁸

În pofida faptului că mai mult de jumătate din populația Republica Moldova locuiește în mediul rural, rata ocupării forței de muncă în acest spațiu este de numai 36% (în anul 2000 această rată a constituit 59%). În aceeași perioadă, rata ocupării în mediul urban a scăzut de la 49% în 2000 la 44% în anul 2011, indicând faptul că mai ușor s-a putut găsi un loc de muncă în mediul urban decât în mediul rural. Ratele scăzute de ocupare în zonele rurale se explică prin salariile mici în sectorul agricol comparativ cu cele din alte sectoare ale economiei. Pentru comparație, în anii 2004-2011 acestea au înregistrat circa 60% din media națională.⁷⁹

Riscul sărăciei în gospodăriile casnice, constituite doar din persoane vârstnice, este considerabil mai înalt decât media pe țară, rata sărăciei absolute constituind 12,8% – cu 1,4 puncte procentuale mai mare decât în medie pentru toate gospodăriile casnice. Deosebit de înalt este riscul sărăciei în mediul rural - 17,1%, de patru ori mai mare decât în orașele mari, și cu 0,7 puncte procentuale decât media pe toate gospodăriile casnice rurale.⁸⁰

Cauzele principale ale sărăciei rurale ar fi viața economică dominată de agricultură și insuficiența de alternative ocupaționale în alte sectoare ale economiei. Dar munca în agricultură nu garantează venituri decente. În Republica Moldova salariile din agricultură constituiau în 2014 doar 62% din salariul mediu lunar pe economie.⁸¹ Nivelul de bunăstare depinde de ocupațiile desfășurate în cadrul gospodăriilor casnice. Cele mai sărace sunt familiile lucrătorilor care se întrețin din activități individuale agricole și a celor angajați în sectorul agricol. Rata sărăciei absolute la aceste categorii de gospodării este de 33,6% și respectiv 32,4%.⁸²

Diminuarea, într-o oarecare măsură, a sărăciei în mediul rural se datorează transferurilor de mijloace bănești de peste hotare. Conform datelor BNS privind veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II al anului 2016, publicate la 13.09.2016, populația Republica Moldova cheltuiește mai mult decât câștigă. Venitul mediu lunar al unei persoane a fost, în trimestrul al II-lea al anului, de 2030,4 lei, fiind în creștere cu 1,7% față de aceeași perioadă a anului 2015. În același timp, cheltuielile medii lunare au constituit în medie pe o persoană 2.079,6 lei, fiind în creștere față de aceeași perioadă a anului precedent cu 0,2%.

Veniturile populației din mediul urban au fost în medie cu 574,0 lei sau de 1,3 ori mai mari comparativ cu veniturile populației din mediul rural. Sursa principală de venit a populației din mediul urban este activitatea salariată, care reprezintă 51,7% din total venituri (56,9% în trimestrul II 2015) și prestațiile sociale – 21,0% (18,5% în trimestrul II 2015).⁸³

⁷⁸ Raport privind sărăcia în Republica Moldova 2014. http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf (accesat la 16.10.2016).

⁷⁹ Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 4 iunie 2014). Publicată în: Monitorul Oficial, nr.152/451 din 10.06.2014.

⁸⁰ Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vârstnice. http://ccd.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf (accesat la 01.10.2016).

⁸¹ Veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II anul 2014. <http://www.statistica.md/news/view.php?l=ro&idc=168&id=4514&parent=0> (accesat la 18.09.2017).

⁸² Raport privind sărăcia în Republica Moldova.2010-2011. Chișinău, 2012, p.42. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf> (accesat la 12.06.2015).

⁸³ Veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II anul 2016. <http://www.statistica.md/>

În mediul rural, cea mai importantă sursă de venit la fel este activitatea salariată (30,2%). Veniturile obținute din activitatea individual agricolă au asigurat 17,2% din totalul veniturilor disponibile.

Situația dată este explicabilă, dacă analizăm fluxul de mijloace financiare care vin în Republica Moldova. Dinamica transferurilor de mijloace bănești, după cum rezultă din datele prezentate în Tabelul 11, este în creștere continuă. De aici deducem că transferurile bănești din afara țării rămân a fi o sursă importantă pentru bugetul gospodăriilor. În medie, acestea reprezintă 18,1% din totalul veniturilor. În trimestrul II al anului 2016 contribuția acestora a fost cu 1,8 puncte procentuale mai mare față de aceeași perioadă a anului precedent.⁸⁴

Tabelul 11 Transferuri de mijloace bănești din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice (milioane USD)

Anul	Suma	Anul	Suma	Anul	Suma
1999	89,62	2005	683,25	2011	1.443,47
2000	152,94	2006	854,55	2012	1.494,23
2001	211,99	2007	1.218,23	2013	1.608,98
2002	254,12	2008	1.660,09	2014	1.612,96
2003	317,29	2009	1.182,02	2015	1.129,36
2004	422,41	2010	1.244,14	2016	1.079,39

Sursa: <http://bnm.md/bdi/pages/reports/dbp/DBP4.xhtml> (accesat la 28.10.2016).

Analiza datelor demonstrează că dacă cetățenii nu ar fi beneficiat de venituri de peste hotare, rata sărăciei absolute la nivel național ar fi fost cu mult mai mare (de exemplu: de 34,6% în 2010 (45,8% în mediul rural) și de 29,1% în 2011 (39% în mediul rural)).⁸⁵ Mai menționez și faptul că cea mai înaltă rată a sărăciei absolute din ultimii ani a fost înregistrată în al patrulea trimestru al anului 2008, când remitențele s-au diminuat substanțial.⁸⁶

Populația rurală, în comparație cu cea urbană, este dependentă într-o proporție mai mare de transferurile din afara țării, ponderea acestora în venituri fiind de 23,4% față de 13,0% în cazul populației din mediul urban.⁸⁷ Conform destinațiilor remitențelor, este clar că majoritatea migranților provin din zonele rurale ale Republica Moldova.

În Republica Moldova continuă să existe discrepanțe semnificative între zonele țării în ceea ce privește nivelul sărăciei. De facto, există două realități economice paralele: pentru întreaga țară economia este una preponderent agrară, în timp ce în Chișinău și parțial în Bălți, aceasta este mai mult axată pe servicii și industria prelucrătoare.⁸⁸ Cea mai săracă zonă din Republica Moldova continuă să fie zona de Sud, după care urmează zona de Centru. Sărăcia în Sudul Republicii Moldova este cu

newsview.php?l=ro&idc=168&id=5342 (accesat la 18.09.2017).

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chișinău, 2012, p.27-28. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf>. (accesat la 24.10.2016).

⁸⁶ Gribincea T. Reducerea saraciei extreme si a foamei: Aportul societatii civile si al sectorului privat la atingerea tintelor nationale ale ODM 1 in Republica Moldova. Ch.: Inst. de Politici Publice, 2012, p.5.

⁸⁷ Veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II anul 2016. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5342> (accesat la 18.09.2017).

⁸⁸ Morcoțilo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. Ch.: Expert-Grup, 2014, p. 5.

1.9 puncte procentuale mai mare decât în Centrul țării, cu 6 puncte procentuale – decât în Nord și de 8 ori mai mare decât în municipiul Chișinău.⁸⁹ Este important de menționat că în toate cele 3 zone (Nord, Centru și Sud) nivelul sărăciei întrece media ratei sărăciei pe țară, care este diminuată de municipiul Chișinău, în care nivelul sărăciei este de șapte ori mai mic decât media pe țară și constituie doar 2.5%.⁹⁰

Potrivit rezultatelor sondajului sociologic „Fenomenul discriminării în Republica Moldova: percepția cetățeanului”, care s-a desfășurat în perioada 27 iunie – 8 iulie 2014, 82,8% din respondenți credeau că în Republica Moldova există discriminare și a crescut semnificativ din cauza diferențelor mari dintre săraci și bogați. 61% din respondenți au menționat că cei mai discriminați sunt oamenii săraci și bătrânii.⁹¹ În condițiile în care locuitorii, presați de sărăcia care a cuprins mediul rural și sunt nevoiți să lupte pentru supraviețuire, în sensul direct al cuvântului, este explicabilă participarea publică slabă la nivel local. Această stare de lucruri explică și fenomenul coruperii deschise a vârstnicilor din mediul rural în cadrul campaniilor electorale prin cumpărarea deschisă a voturilor și prin „pomeni electorale”.

Cu toate că agricultura este una dintre principalele ramuri ale economiei Republica Moldova, sectorul agricol rămâne a fi unul din cele mai nerentabile sectoare economice, asigurând cele mai mici venituri pentru populația din mediul rural. Productivitatea scăzută a activităților agricole este influențată de numărul foarte mare de exploatații cu suprafețe reduse, de utilizare la scară restrânsă a tehnologiilor moderne și de supra-ocuparea în agricultură a populației rurale.⁹² În 2013, agricultura a asigurat doar 13% din PIB, în acest sector fiind angajată 26% din populația activă a țării.

Cu toate că în sectorul agrar multe lucruri depind de calitatea solului, problema respectivă nu constituie o preocupare a autorităților competente. Terenurile agricole continuă să fie utilizate irațional, fapt ce prejudiciază sectorul agrar și mediul. În prezent, peste 50% din soluri se află într-o stare nesatisfăcătoare, iar 10% – în stare critică. Conform unor date, prejudiciul economic anual de pe urma degradării solurilor constituie în Republica Moldova de la 1,5 până la 3 mlrd. lei.⁹³ Probleme similare, în statele europene, au fost rezolvate prin crearea locurilor de muncă în mediul rural, prin investițiile în afacerile agricole. Stimularea creșterii în sectorul agroalimentar poate fi realizată, mai ales, prin susținerea antreprenorilor tineri din mediul rural.

Problemele existențiale pentru cetățenii care trăiesc la limita sărăciei prevalează asupra multor alte aspecte ale vieții sociale. Potrivit datelor sondajului „Barometrul Opiniei Publice”, realizat în octombrie 2016, jumătate din respondenți (48%) continuă să fie îngrijorați cel mai mult de sărăcie.⁹⁴ Doar în jumătate de an, la sondajul BOP din

⁸⁹ Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chișinău, iulie 2014. <http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei> (accesat la 24.10.2016).

⁹⁰ Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chișinău, 2012, p.40. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf>. (accesat la 24.10.2016).

⁹¹ Sondajul sociologic „Fenomenul discriminării în Republica Moldova: percepția cetățeanului”. <http://ipp.md/libview.php?l=ro&idc=150&id=715&parent=0> (accesat la 24.10.2016).

⁹² Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chișinău, 2012, p.42. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf>

⁹³ Marcenco O. Degradarea solurilor în Moldova duce la sărăcie garantată. http://www.noi.md/md/news_id/44303 (accesat la 09.08.2017)

⁹⁴ Barometrul Opiniei Publice, octombrie 2016. http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_

aprilie 2017, numărul lor a crescut până la 69%.⁹⁵ Aceste fenomene influențează negativ procesul de implicare a cetățenilor în procesul decizional local. Lipsa unui control cetățenesc asupra activității autorităților publice locale creează condiții prielnice pentru apariția fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupție, fenomenul nepotismului ș.a.

Dezvoltarea armonioasă a societății contemporane este imposibilă fără dezvoltarea și perfecționarea permanentă a democrației, iar democrația autentică nu este posibilă fără o dezvoltare social-economică ascendentă. De aceea, consider că afirmarea democrației la nivel local în Republica Moldova depinde, în mare măsură, de promovarea și garantarea drepturilor sociale ale populației. Fără crearea unor condiții decente de dezvoltare socială, mai ales în mediul rural, soarta democrației moldave e incertă. Poporul pauperizat și flămând, poate fi foarte ușor manipulat și redirecționat de la cursul anevoios spre democrație. Sărăcia sordidă subminează puterea de orice natură ar fi ea, cauzând mereu instabilități și făcând democrația aproape imposibilă.⁹⁶

7.3. Influența factorilor demografici asupra organizării teritoriale a puterii locale

7.3.1. Situația demografică a Republicii Moldova. Starea de lucruri în sfera demografică a Republicii Moldova este influențată de doi factori majori: modernizarea demografică, care se caracterizează prin modificarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vârstele mai mature, diversificarea modelelor familiale etc.) și criza socioeconomică de lungă durată care are drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vârstă adultă.⁹⁷ Iar în anii următori situația demografică va fi influențată de: a) reducerea numărului nașterilor datorită faptului că în vârstă activă de reproducere va intra generația puțin numeroasă născută în anii '90 și b) generația numeroasă născută la sfârșitul anilor '50 – începutul anilor '60 va intra în vârstă de pensionare.⁹⁸ Astfel, după cum menționa O. Gagauz „viitorul demografic al Republicii Moldova este foarte nefavorabil și provoacă îngrijorare, iar cauza majoră este scăderea natalității și emigrația masivă. O populație care se afla în procesul de scădere naturală și într-o îmbătrânire demografică accelerată practic nu își mai poate găsi resurse interne de redresare și stabilizare a situației”.⁹⁹

Cu toate că potrivit Biroului Național de Statistică, la 01 ianuarie 2016 populația Republicii Moldova număra 3.553.100 persoane,¹⁰⁰ datele preliminare ale

anexe.pdf (accesat la 26.10.2016).

⁹⁵ Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2017. <http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017> (accesat la 11.08.2017).

⁹⁶ Benceci D. Puterea politică și ordinea socială: manifestare și interdependențe (cazul Republicii Moldova). În: Moldoscopie, Partea XXI, 2003, p. 102.

⁹⁷ Paladi G., Penina O., Dondiuc Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr.4, 2015, p.64.

⁹⁸ Gagauz O. Provocări demografice și politici necesare. <http://www.ccd.md/provoc-ri-demografice-i-politici-necesare> (accesat la 01.10.2016).

⁹⁹ Gagauz O. Tendințele principale în evoluția populației Republicii Moldova: un semnal de alarmă pentru autoritățile publice. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p.9.

¹⁰⁰ Populația și procesele demografice. <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=103&> (accesat la 19.10.2016).

recensământului din 12 - 25 mai 2014, fixau numărul total al populației Republicii Moldova la 2.913.281 persoane, dintre care 329.108 sunt plecați peste hotare.¹⁰¹ Rezultă astfel că numărul persoanelor aflate permanent în țară este de 2.584.173 persoane. În condițiile unui declin demografic BNS atestă o creștere a populației cu 639.819 persoane. Este evident faptul că populația Republicii Moldova este supraestimată. Acest lucru, potrivit opiniei demografilor O. Gagauz și Ir. Pahomi se întâmplă din cauza că în populația stabilă sunt incluși și migranți de muncă care lipsesc în țară mai mult de un an, pe când, conform standardelor internaționale, indicatorii demografici și socioeconomiци urmează să fie calculați în raport cu populația prezentă. Drept consecință a acestor discordanțe unii indicatori care se calculează în raport cu numărul populației sunt distorsionați. Un exemplu elocvent în acest sens este indicatorul ponderii populației în vârstă aptă de muncă, care este destul de înalt pentru multe raioane, în pofida faptului că în urma migrației de muncă o parte semnificativă a acestui contingent s-a stabilit cu traiul permanent peste hotare.¹⁰²

Astfel, putem constata că datele statistice oferite de instituțiile specializate ale statului nu oferă date comparabile și fiabile referitor la numărul populației Republicii Moldova. Această situație distorsionează analizele, prognozele și strategiile care se bazează pe numărul și structura populației. Luarea în calcul doar a numărului populației prezente ar apropia datele demografice de situația reală existentă în Republica Moldova.

Un instrument util de monitorizare a situației socioeconomice și demografice în profil teritorial- administrativ îl prezintă *Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică* (IITSD). IITSD este construit în bază a patru componente: 1) dezvoltarea demografică (rata totală de fertilitate, rata de îmbătrânire demografică, sporul natural, sporul migrațional), 2) sănătatea populației (speranța de viață la naștere, numărul medicilor de familie la 10 mii de locuitori, rata mortalității infantile, prevalența prin bolile aparatului circulator, prevalența prin tumori, persoane în vârstă de 18+ ani recunoscute cu dizabilitate primară la 100 mii de locuitori), 3) siguranța socială (mărimea medie a pensiei pentru limita de vârstă în raport cu media pe țară, ponderea pensionarilor care beneficiază de pensii cu quantum minim, mărimea medie a salariului în raport cu media pe țară, procentul elevilor care învață în prima jumătate a zilei) și 4) condițiile pe piața forței de muncă (procentul locurilor de muncă nou create față de total pe țară, procentul șomerilor angajați în câmpul muncii din numărul total de șomeri, procentul populației în vârstă aptă de muncă în totalul populației, procentul pensionarilor angajați în câmpul muncii).¹⁰³

IITSD atestă existența unui decalaj semnificativ în dezvoltarea socioeconomică și demografică în profil teritorial (un IITSD relativ înalt pentru mun. Chișinău și un decalaj pronunțat între raioane), aceasta fiind una din problemele principale ale securității demografice. Punctajul acumulat conform IITSD depinde de apropierea/distanțarea raioanelor de municipiile Chișinău și Bălți, sau de un pol

¹⁰¹ http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 01.10.2016).

¹⁰² Gagauz O., Pahomii Ir. *Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică* (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 01.10.2016).

¹⁰³ Ibidem.

socioeconomic de dezvoltare al zonei respective (de exemplu, Cahul, Soroca) ¹⁰⁴ (Anexa 4).

7.3.2. Ponderea populației raioanelor din numărul total al populației.

Grupate după numărul populației recensate în cadrul recensământului din 12 - 25 mai 2014, 7 raioane au înregistrat sub 50 mii locuitori, însumând 9,0% din populația țării, 21 raioane aveau o populație cuprinsă între 50-100 mii locuitori concentrând 51,1% și doar 4 raioane și UTA Găgăuzia au depășit 100 mii locuitori reprezentând 19,4%. Din totalul de 2 913 mii persoane, 20,5% se regăsesc în municipiile Chișinău și Bălți, respectiv 493 mii și 105 mii persoane. ¹⁰⁵

Raioanele Basarabeasca și Dubăsari, după numărul populației reprezintă mai puțin de un procent din populația Republicii Moldova. ¹⁰⁶ Douăsprezece raioane au o populație între 1 și 2%, iar paisprezece raioane au o populație cuprinsă între 2 și 3% din totalul populației. Doar raioanele Cahul (3,51%), Hâncești (3,38%), Orhei (3,52%), Ungheni (3,30%), U.T.A. Găgăuzia (4,56%) au o populație ce constituie peste 3% din populația țării ¹⁰⁷ (Anexa 5).

Pentru a înțelege mai bine situația existentă în Republica Moldova este util de a o compara cu cea din statele limitrofe. Consider a fi relevante pentru cunoașterea fenomenului prezentarea unor date referitor la populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est din România, limitrofe cu Republica Moldova. Regiunea Nord-Est care include județele Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava și Vaslui are o populație de 3.922.407 persoane, iar regiunea Sud-Est care cuprinde județele Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Tulcea și Vrancea are 2.871.862 locuitori.

E lesne de remarcat că populația unei regiuni de dezvoltare din România, după cum se vede din datele prezentate în Tabelul 12, e comparabilă cu populația Republicii Moldova.

Tabelul 12 Populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est (România)
la 1 ianuarie 2016

Regiune/județ	Populație	Regiune/județ	Populație
Nord-Est	3922407	Sud-Est	2871862
Bacău	746566	Brăila	356196
Botoșani	455973	Buzău	478811
Iași	919049	Constanța	769768
Neamț	577359	Galați	631669
Suceava	743645	Tulcea	244249
Vaslui	479815	Vrancea	391169

Sursa: Populația României pe localități la 1 ianuarie 2016 (după domiciliu). București: INS, 2016, p.25.

Potrivit datelor Biroului Național de Statistică la 01 ianuarie 2015, populația Republica Moldova, după regiunile de dezvoltare, era următoarea: Municipiul Chișinău – 809.563, Regiunea de dezvoltare Nord – 991.246, Regiunea de dezvoltare Centru –

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 01.10.2016).

¹⁰⁶ Fără populația din partea stângă a Nistrului și municipiul Bender.

¹⁰⁷ Populația stabilă la 1 ianuarie 2016. <http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db> (accesat la 29.09.2016).

1.058.669, Regiunea de dezvoltare Sud – 533.921, UTA Găgăuzia 161.760 locuitori.¹⁰⁸ După datele preliminare ale recensământului din 2014 distribuția populației pe regiuni de dezvoltare, este următoarea: Nord – 31,5%, Centru – 30,5%, municipiul Chișinău – 16,9%, Sud – 16,3%, UTA Găgăuzia – 4,8%. E lesne de observat o concentrare a populației în zona centrală și de Nord – regiunile de dezvoltare Nord, Centru și municipiul Chișinău includ 78,9% din populația țării.¹⁰⁹

Ucraina se află într-o situație similară cu Republica Moldova. Media populației raioanelor regiunii Odesa este de 53.055 locuitori.¹¹⁰ Raioanele din Sudul Basarabiei, de exemplu, sunt mici după numărul populației: Reni – 37.288, Izmail – 51.513, Kilia – 52.277, Bolgrad – 69.010, Arțiz – 45.198, Tatarbunar – 38.781, Tarutin – 41.535, Sarata – 44.984, Belgorod-Dnestrovsc – 60.755.¹¹¹ Dar, în Ucraina a fost elaborat cadrul normativ și inițiat procesul de consolidare benevolă a colectivităților locale.¹¹²

7.3.3. Efectele depopulării. Una din marile probleme care își lasă amprenta asupra afirmării democrației locale și implicit asupra participării publice este depopularea.¹¹³ Potrivit statisticilor BBC, populația Republicii Moldova scade cu 106 oameni în fiecare zi, Moldova fiind țara cu cea mai mare rată de scădere a populației din lume.¹¹⁴ Într-un sondaj on-line realizat de site-ul *jurnal.md*, din cele 12.474 persoane respondente la data de 21 octombrie 2016, doar 19.26% își vedeau viitorul în Republica Moldova, iar 65.05% – nu. Erau decizi să plece în viitorul apropiat – 13.68%, 2.01% dintre respondenți erau deja plecați.¹¹⁵

Conform rezultatelor preliminare ale Recensământului populației și locuințelor, efectuat în luna mai 2014 din 1.259.207 de locuințe existente în Republica Moldova 215.112 sunt neocupate. În profil teritorial cea mai mare pondere a locuințelor neocupate s-a înregistrat în regiunea de dezvoltare Nord, în deosebi în raioanele Dondușeni și Soroca, unde ponderea locuințelor neocupate este de peste 25%. În timp ce cea mai mică rată a locuințelor neocupate a fost înregistrată în raioanele Telenești și Strășeni din regiunea de dezvoltare Centru și în raioanele Cahul, Căușeni și Leova din regiunea de dezvoltare Sud, unde aceasta este sub 14 la sută.¹¹⁶

Depopularea a luat amploare mai ales în mediul rural. În Republica Moldova

¹⁰⁸ Statistica teritorială, 2015. Chișinău: BNS, 2015, p.22.

¹⁰⁹ http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 01.10.2016).

¹¹⁰ Calculele au fost efectuate în felul următor: din numărul total al populației regiunii - 2 390 289 am scăzut numărul populației orașului Odesa - 1 010 848 și am împărțit-o la numărul raioanelor – 26.

¹¹¹ Чисельність наявного населення України на 1 січня 2016 року. Київ: Державна служба статистики України, 2016, с.57-60.

¹¹² Закон України „Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015, № 157-VIII. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print1476166308174374> (accesat la 11.10.2016).

¹¹³ În context, menționez că problema depopulării este actuală nu numai pentru R.Moldova dar și pentru unele țări din Uniunea Europeană, cum ar fi Bulgaria. De exemplu, pe parcursul anului 2013 prin deciziile Consiliului de miniștri au fost desființate 10 localități, șase dintre care fiind comasate cu alte localități. Cu toate acestea, la finele anului 2013, în Bulgaria existau 169 localități depopulate. http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2013_AUIT2RS.pdf (accesat la 19.10.2016).

¹¹⁴ <http://ziarulnational.md/alarman-bbc-r-moldova-statul-cu-cea-mai-mare-rata-de-scadere-a-populatiei-patru-cetateni-parasesc-tara-in-fiecare-ora/> (accesat 02.06.16).

¹¹⁵ <http://jurnal.md/ro/polls/> (accesat la 21.10.2016).

¹¹⁶ http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 15.10.2016).

există câteva zeci de sate cu o populație sub 40 de locuitori,¹¹⁷ iar la recensământul populației din 2014 în 8 localități din 7 raioane nu a fost înregistrată nicio persoană.¹¹⁸

Depopularea satelor se datorează și exodului masiv al populației din zonele rurale. Scăderea posibilităților de angajare în mediul rural din Republica Moldova, a generat un proces de migrație în interiorul și în afara țării, care a cuprins persoanele tinere și cu studii. Fiecare al cincilea cetățean al Republicii Moldova lucrează în străinătate și fiecare al patrulea migrant provine din mediul rural.

O consecință a depopulării este dezurbanizarea și ruralizarea localităților urbane. Potrivit unor estimări, până în anul 2025, aproximativ două treimi din populația lumii va trăi în zone urbane.¹¹⁹ În condițiile în care în lume și mai ales în statele Uniunii Europene are loc un amplu proces de urbanizare,¹²⁰ în Republica Moldova procesul este exact invers – se atestă un proces de dezurbanizare și ruralizare a localităților urbane. Ponderea populației urbane s-a redus de la jumătate în 1989, la aproape 40% în anul 2004. În perioada 1992-2007, populația orașelor Orhei și Soroca s-a redus cu o treime, cea a orașelor Ungheni și Cahul – cu un sfert, iar populația orașului Bălți – cu 20%.¹²¹

La 01 ianuarie 2016, potrivit datelor BNS mai mult de jumătate din populația țării o constituiau locuitorii mediului rural – 2.042,0 mii persoane, sau 57,5%. În mediul urban locuiau 1.511,1 mii persoane, sau 42,5%.¹²² Iar după rezultatele preliminare ale recensământului din 2014, în Republica Moldova ponderea populației rurale este de 65,8% față de 34,2% în mediul urban.¹²³

Preponderența populației în localitățile rurale s-a înregistrat în raioanele Cantemir, Criuleni, Telenești cu o pondere de populație rurală de peste 90%. La nivel de regiune de dezvoltare gradul de urbanizare este mai accentuat în municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia, însă la nivel de raion/municipiu sunt municipiile Chișinău și Bălți.¹²⁴

Este important de menționat că fenomenul dezurbanizării a avut loc în paralel cu ridicarea la statutul de oraș a fostelor „așezări de tip orășenesc” din perioada sovietică,

¹¹⁷ <http://localitati.casata.md/index.php?l=ro&action=viewtopdownpoplocalitati>

¹¹⁸ Aceste localități sunt: s. Pelinia (Stație de Cale Ferată, rn. Drochia), s. Cuconești Vechi (rn. Edineț), s. Chetrișul Nou (rn. Fălești), s. Frumușica Nouă și Țira (Stație de Cale Ferată) din rn. Florești, s. Stălinești (rn. Ocnîța), s. Dărcăuții Noi (rn. Soroca), s. Dudulești (U.T.A. Găgăuzia). http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 15.10.2016).

¹¹⁹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Sporirea autonomiei autorităților locale din țările partenere în vederea consolidării guvernantei și a îmbunătățirii rezultatelor în materie de dezvoltare” (15.5.2013). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0280&from=RO> (accesat la 03.10.2016).

¹²⁰ De exemplu, în anul 2012 media populației rurale din noile state membre ale Uniunii Europene a fost de 35%, iar cea din țările UE-15 a constituit 21%. A se vedea: Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.409 din 4 iunie 2014). În: Monitorul Oficial nr.152/451 din 10.06.2014.

¹²¹ Republica Moldova – cea mai rurală țară din Europa. <http://www.interlic.md/2007-06-27/1493-1493.html>

¹²² <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5210> (accesat la 19.10.2016).

¹²³ http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 01.10.2016)

¹²⁴ Ibidem.

proces care a avut loc în ultimul sfert de veac. Astfel, dacă în anul 1988, în RSSM erau 21 de orașe și 49 de „așezări de tip orășenesc”,¹²⁵ în 2015 erau 61 de orașe.¹²⁶ Astfel, după cum se menționa într-un raport al Fondului ONU pentru Populație toate localitățile de tip orășenesc, adică satele mai mari cu o aglomerare de blocuri în partea centrală și câteva întreprinderi de prelucrare au fost ridicate la statut de oraș.¹²⁷

Mai menționez și faptul că media locuitorilor din centrele raionale ale Republicii Moldova a constituit în anul 2015 14 700 locuitori.

7.3.4. Amploarea procesului migraționist. Migrația are ca efect reducerea ponderii populației economic active. Potrivit opiniei cercetătorilor Gh. Paladi și Iu. Dondiu, în afara hotarelor Republicii Moldova se află aproximativ 840.000 cetățeni, dintre care o proporție însemnată prezintă femeile de vârstă reproductivă.¹²⁸

Rata populației active în anul 2012 era de doar 38% din totalul populației, în timp ce majoritatea celorlalte țări din regiune aveau o rată de 50%. Ponderea populației active, ocupate în agricultură, a scăzut în ultimii 20 de ani de la o 14% în 1992 la 5% în 2012.¹²⁹ Cea mai mare creștere a migrației se observă în rândul persoanelor de vârstă mijlocie (45-54 ani) și al celor tineri (25-34 ani), cu studii superioare. Populația economic activă în anul 2014, comparativ cu anul 2000, s-a redus cu 25,5%, evoluția fiind mai pronunțată în zonele rurale, unde descreșterea a constituit 31,3 la sută, față de zonele urbane cu 17,3 la sută.¹³⁰

Numărul de persoane plecate pe motiv de muncă, sau care se află în căutarea lucrului în străinătate, potrivit statisticilor oficiale prezentate în Tabelul 13, a crescut, în perioada 2000-2013 de 1,5 ori în zonele urbane și de 3 ori în zonele rurale.

Tabelul 13 Populația aflată la lucru sau în căutare de lucru în străinătate

Ani/persoane (mii)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	138,3	172,0	231,3	291,0	345,3	394,5	310,1
Urban	56,2	68,0	78,7	89,7	106,6	112,1	92,7
Rural	82,1	104,0	152,5	201,3	238,7	282,4	217,4
Ani/persoane (mii)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	335,6	309,7	294,9	311,0	316,9	328,3	332,5
Urban	103,0	97,1	89,5	90,6	92,7	90,2	94,4
Rural	232,6	212,6	205,4	220,5	224,2	238,1	238,0

Sursă: <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>

Un studiu sociologic realizat în vara anului 2015 a stabilit că 62% din

¹²⁵ RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău : Cartea Moldovenească, 1988, p.5.

¹²⁶ Anuarul statistic al Republicii Moldova 2015. Chișinău: BNS, 2015, p.13.

¹²⁷ Republica Moldova - cea mai rurală țară din Europa. http://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2007/06/070627_moldova_rural.shtml (accesat la 03.10.2016).

¹²⁸ Paladi G., Dondiu Iu. Factorii determinanți ai proceselor demografice în Republica Moldova. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p.16.

¹²⁹ Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.409 din 4 iunie 2014). În: Monitorul Oficial nr.152/451 din 10.06.2014.

¹³⁰ Stratan A. Cuantificarea efectelor reformei administrativ-teritoriale. În: Akademos, nr. 3, 2015, p.90-91.

intervievați nu au de gând să plece peste hotare în următorii doi ani, iar 33% se gândesc la o eventuală plecare în străinătate. Este alarmant faptul că în categoria celor 62% de respondenți ce nu gândesc să plece în următorii doi ani, o pondere mai mare o au persoanele cu vârsta trecută de 50 de ani și persoanele ce au un venit lunar ce nu depășește suma de 2.000 de lei. În grupul celor ce au de gând să plece predomină persoanele ce au un salariu de peste 5.000 de lei lunar.¹³¹

Decalajele dintre nivelul de dezvoltare al economiei țărilor din regiune și economia Republicii Moldova, va influența în continuare creșterea exodul forței de muncă peste hotarele țării. Republica Moldova are nevoie de o creștere economică calitativă, însoțită de creșterea investițiilor, dezvoltarea industriilor exportatoare, crearea locurilor de muncă și creșterea productivității muncii.¹³²

7.3.5. Fenomenul îmbătrânirii populației. Ritmul de creștere al persoanelor în vârstă se accelerează, ponderea acestora, la nivel global, constituind 12,3% în anul 2015 (comparativ cu 9,2% în anul 1990). Procesul respectiv este caracteristic și pentru Republica Moldova, unde la începutul anului 2016 locuiau 592,6 mii persoane în vârstă de 60 ani și peste, ceea ce constituie 16,7% din numărul total al populației stabile (Anexa 6). Circa 60% din numărul total al vârstnicilor sunt femei și 58% locuiesc în mediul rural. În categoria dată fiecare a treia persoană este în vârstă cuprinsă între 60-64 ani, iar 13,3% sunt persoanele care au depășit vârsta de 80 ani.¹³³

Vârsta medie a populației Republicii Moldova,¹³⁴ pe regiuni statistice este următoarea: Nord – 39,4 ani, Centru – 36,4 ani, Sud – 36,9 ani. În unele raioane (toate din Regiunea de Nord), vârsta medie a populației depășește limita de 40 ani: Briceni – 40,5, Donușeni – 41,5, Drochia – 41,0, Edineț – 40,7, Ocnița – 41,2, Râșcani – 40,2.¹³⁵

În anul 2014, în raport cu anul 1959, ponderea persoanelor cu vârsta de 60 de ani și peste a sporit de la 7,7% la 17,4% și a diminuat considerabil proporția persoanelor tinere de 0-14 ani de la 33,4% la 18,2%. În aceeași perioadă, greutatea specifică a populației adulte de 15-59 de ani a evoluat de la 58,9% la 64,4%. În prezent, ponderea persoanelor tinere este practic egală cu ponderea persoanelor de vârste înaintate. Din punct de vedere numeric, efectivele persoanelor vârstnice au sporit de 2,3 ori: de la 222,5 mii de persoane în anul 1959 la 507,4 mii de persoane în anul 2014 (conform estimărilor alternative ale populației pentru anul 2014).¹³⁶

Schimbări importante au avut loc și în cadrul structurii pe vârste, astfel numărul vârstnicilor „tineri” (60-65 ani) a crescut semnificativ în ultimii cinci ani. Dacă în anul 2010 numărul total al vârstnicilor „tineri” a fost 160.5 mii, în anul 2015 a crescut până la 243.6 mii, astfel, evidențiind o creștere de 83 mii persoane. Schimbările care au loc

¹³¹ <http://infomoldova.net/studiu-citi-dintre-moldoveni-au-de-gind-sa-emigreze-din-tara/> (accesat la 07.10.2016).

¹³² Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2012, p.19. http://www.mec.gov.md/sites/default/files/document/raport_privind_saracia_2012.pdf

¹³³ Vârstnicii în Republica Moldova în anul 2015. <http://www.statistica.md/print.php?l=ro&idc=168&id=5358> (accesat la 01.10.2016).

¹³⁴ Fără populația din partea stângă a Nistrului și municipiul Bender.

¹³⁵ http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/60%20Statistica%20regionala/60%20Statistica%20regionala__02%20POP/POP021100reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9 (accesat la 29.09.2016).

¹³⁶ Paladi G., Penina O., Dondiu Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr.4, 2015, p.60.

în structura grupelor mari de vârstă au un puternic impact la nivelul proceselor economice, sociale și politice. Pe măsură ce populația îmbătrânește, unele beneficii cum ar fi pensiile, asistența medicală sau susținerea materială pentru vârstnici trebuie acordate pe perioade mai mari. Creșterea rapidă a proporției persoanelor vârstnice în totalul populației are o importanță specială în termeni de politici publice, deoarece acest segment de vârstă reclamă îngrijiri speciale pe termen lung.¹³⁷

Principala sursă de venit a gospodăriilor cu vârstnici sunt prestațiile sociale, care constituie 47,6% din veniturile lunare ale gospodăriei. Totodată, plățile salariale în medie constituie 24,7% din veniturile acestei categorii de gospodării, iar activitatea individual agricolă – 10,1%. Transferurile din afara țării contribuie la formarea veniturilor gospodăriilor cu vârstnici în proporție de 10,3%.¹³⁸

Mărimea medie a pensiei pentru limită de vârstă la 01.01.2016 a constituit 1191,8 lei. Mărimea medie a pensiei pentru bărbați constituie 1.362,5 lei, comparativ cu 1.120,3 lei în cazul femeilor. Din total pensionari pentru limita de vârstă, circa 15% primesc pensii cu cuantum minim.¹³⁹

Mărimea medie a pensiei pentru limita de vârstă acoperă valoarea minimului de existență pentru această categorie de populație în proporție de 83 la sută în anul 2015, comparativ cu 69% în anul 2011. În medie, pensia bărbaților acoperă valoarea minimului de existență pentru pensionari în proporție de 95%, iar în cazul femeilor – 78%.

Minimul de existență pentru pensionari diferă în funcție de mediu de reședință. Astfel, pentru pensionarii din orașele mari acesta constituie 1.612,8 lei, comparativ cu 1.368,8 lei pentru cei din sate și 1.442,6 lei pentru cei din alte orașe.¹⁴⁰

Cuantumul pensiei pentru limită de vârstă nu permite satisfacerea necesităților minime ale persoanei vârstnice, constituind doar 83% din minimumul de existență a pensionarului (1.343,7 lei).

Într-o situație mai dificilă sunt persoanele care primesc pensii minime pentru limită de vârstă: lucrători din agricultură (710,7 lei, sau 52,9% din mărimea minimumului de existență) și alți beneficiari (798,3 lei, sau 59,4 % din mărimea minimumului de existență).¹⁴¹

Preponderent cheltuielile gospodăriilor cu vârstnici sunt destinate necesarului de consum alimentară (45,7%), după care urmează cheltuielile pentru întreținerea locuinței – 19,5%, îngrijire medicală și sănătate – 8,9%.¹⁴² Vârstnicii sunt nevoiți să cheltuiască pentru serviciile medicale mijloace financiare considerabile – 172,94 lei pe lună pentru o persoană sau 1,7 ori mai mult decât în medie pe țară. Circa 86% din aceste cheltuieli țin de procurarea medicamentelor.¹⁴³

¹³⁷ Cușnir L. Sistemul actual de servicii sociale a populației vârstnice: probleme și căile de dezvoltare. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Ch.: S. n., 2015, p.159.

¹³⁸ Vârstnicii în Republica Moldova în anul 2015. <http://www.statistica.md/print.php?l=ro&idc=168&id=5358> (accesat la 01.10.2016).

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vârstnice. http://ccd.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf (accesat la 01.10.2016).

¹⁴² Vârstnicii în Republica Moldova în anul 2015. <http://www.statistica.md/print.php?l=ro&idc=168&id=5358> (accesat la 01.10.2016).

¹⁴³ Rojco A., Gagauz O. Op. cit.

Nivelul de trai al pensionarilor rămâne sub nivelul mediu de trai al populației. Pentru pensionari minimul de existență în anul 2013 a constituit 1326,9 lei și reprezintă 82,3% din valoarea medie pentru totalul populației (în medie pe lună pentru o persoană 1612,3, iar în mediul rural – 1549,4 lei). Mărimea medie a pensiei lunare stabilite la 1 ianuarie 2014 a constituit 1020,6 lei, ce respectiv face posibilă acoperirea minimului de existență pentru această categorie de populație la nivel de 76,9%.¹⁴⁴ În același timp, 12% din totalul pensionarilor pentru limită de vârstă, primesc pensii cu cuantum minim.¹⁴⁵ Dacă luăm în considerare și faptul că pragul absolut al sărăciei în anul 2013 a constituit 1196 lei,¹⁴⁶ constat că pensionarii în Republica Moldova sunt la limita supraviețuirii.

Conform cercetării globale a calității vieții persoanelor vârstnice pentru anul 2015 (Global Age Watch Index), indicatorii principali (asigurarea materială, starea de sănătate, educația și ocuparea, condițiile de viață) plasează Republica Moldova pe unul din ultimele locuri în ratingul țărilor europene (77), fiind în urma Bielorusiei și Rusiei (64 și 65), Ucrainei (73) și României (41).¹⁴⁷

O bună parte a vârstnicilor din Republica Moldova nu dispune de resurse financiare suficiente pentru o viață decentă, ceea ce compromite calitatea vieții acestei categorii de populație, iar creșterea progresivă și necontrolată a costurilor întreținerii locuinței, serviciilor și produselor alimentare de bază, contribuie la creșterea gradului de incidență a sărăciei în rândul vârstnicilor, care datorită vârstei înaintate sunt expuși suplimentar și unor riscuri specifice bătrâneții.¹⁴⁸

În condițiile în care Republica Moldova se confruntă cu problemele demografice menționate supra este evident faptul că organizarea teritorială actuală a puterii publice este una depășită de timp și nu corespunde noilor realități politice sociale și demografice. Colectivitățile locale de ambele niveluri, cu un număr relativ mic de locuitori și care este în descreștere, afectați de fenomenul migrației și de cel al îmbătrânirii populației se vor pomeni în imposibilitatea de a genera venituri necesare pentru asigurarea necesităților vitale ale populației acestor colectivități și nu vor putea suporta cheltuielile privind funcționarea eficientă a autorităților locale. Îmbătrânirea populației are ca efect majorarea ponderii locuitorilor cu potențial redus de participare în viața publică. Dificultățile financiare, nivelul scăzut al educației, starea de sănătate precară, posibilitățile reduse în localitățile țării (în special în mediul rural) prin lipsa centrelor comunitare sunt principalele bariere în dezvoltarea voluntariatului și a participării politice printre vârstnici.¹⁴⁹

Aceste efecte negative ale evoluțiilor demografice pot fi soluționate și prin consolidarea colectivităților locale care va avea drept efect diminuarea cheltuielilor pentru întreținerea aparatului autorităților locale și raionale, iar sumele respective vor fi alocate pentru soluționarea altor probleme vitale.

¹⁴⁴ <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4356>

¹⁴⁵ <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4529&parent=0>

¹⁴⁶ Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chișinău, iulie 2014. <http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei>

¹⁴⁷ Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vârstnice. http://ccd.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf (accesat la 01.10.2016).

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Buciuceanu-Vrabie M. Indicele de îmbătrânire activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/43_Policy_Paper_II.pdf (accesat la 01.10.2016).

7.4. Imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale

Urmare a celor examinate *supra*, pot fi formulate următoarele concluzii privind imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale:

- Dezvoltarea Republicii Moldova, la etapa în care se află, este imposibilă fără o transformare socială și politică radicală a întregii societăți. Aceasta se referă și la organizarea teritorială a puterii publice: statale și locale. Încercările de a îmbunătăți sistemul administrativ subnațional, de fiecare dată s-au confruntat cu problema lipsei unui fundament teritorial adecvat pentru implementarea reală, nu declarativă, a autonomiei locale. Fără aceasta, toate încercările reformatoare nu și-au găsit realizarea practică.

Puterea publică în Republica Moldova este în tranziție de la un sistem centralizat de guvernare la unul descentralizat, asigurându-se astfel construirea unui stat de drept și democratic. O parte esențială a acestui proces este reforma administrației publice centrale, în cadrul căreia se realizează descentralizarea puterii publice, delimitarea funcțiilor organelor puterii statale de cele ale puterii locale, dar nu a fost reformată organizarea teritorială a puterii publice.

Afirmările potrivit cărora consolidarea puterii publice locale ar fi o premisă pentru descompunerea țării sunt lipsite de temei, deoarece în mâinile puterii statale rămân suficiente pârghii politice și juridice care ar contribui la coeziunea țării.

- Actuala organizarea teritorială a puterii publice s-a constituit în perioada sovietică și corespunde sistemului centralizat de realizare a puterii publice. Sistemul a fost edificat într-o altă epocă, pe alte principii și alte valori. Structura de bază al sistemului puterii locale creat în perioada sovietică, a avut ca funcție de bază, mai ales în zonele rurale, asigurarea cadrului administrativ și economic al funcționării colhozurilor. De atunci, condițiile sociale, valorile și ritmurile de dezvoltare s-au schimbat. Contradicțiile dintre noile condiții sociale și organizarea teritorială a puterii publice sunt atât de profunde că frânează orice reformă care ar putea fi realizată în Republica Moldova

Numărul de colectivități locale a rămas la nivelul existent în ultimii ani de existență a regimului sovietic, cu toate că numărul populației din zonele rurale a scăzut cu o treime,¹⁵⁰ și oportunitățile de comunicare, comparativ cu perioada sovietică s-au diversificat.

- Există diferențe mari în dezvoltarea socio-economică a colectivităților locale. Nivelul înalt al șomajului și activitatea economică precară complică în mod semnificativ activitatea autorităților publice locale.

- În procesul de reformare a sistemului puterii publice au fost extinse responsabilitățile autorităților publice locale dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest motiv, autoritățile publice locale nu sunt în măsură să realizeze funcțiile descentralizate în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

¹⁵⁰ Menționez faptul că datele statistice oferite de instituțiile specializate ale statului nu oferă informații comparabile și fiabile referitor la numărul populației Republicii Moldova. Această situație distorsionează analizele, prognozele și strategiile care se bazează pe numărul și structura populației. Luarea în calcul doar a numărului populației prezente ar apropia datele demografice de situația reală existentă în Republica Moldova. După calculele autorului populația prezentă a Republicii Moldova era la 01 ianuarie 2016 de 2,58 milioane, cifra oficială fiind de 3,55 milioane.

- Actuala organizare teritorială a puterii locale împiedică realizarea procesului de descentralizare și sporirea rolului puterilor locale în administrarea treburilor publice. Un conglomerat de colectivități locale mici, lipsite de o bază economică și financiară și chiar de posibilitatea de a le crea, dar responsabile de soluționarea celor mai importante probleme sociale, provoacă dezorganizarea întregului sistem al puterii publice locale.

- Colectivitățile locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, iar capacitățile lor de a atrage și concentra resurse financiare sunt insuficiente. Veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor diferă foarte mult. Nu este folosit sistemul decontărilor reciproce pentru serviciile prestate locuitorilor altor colectivități locale.

- Din cauza lipsei de fonduri și a funcționarilor calificați, unele autorități publice locale nu sunt capabile să asigure elaborarea și implementarea planurilor de amenajare a teritoriului și de dezvoltare socio-economică. Acesta inhibă atragerea investițiilor, schimbarea structurii economice și crearea de noi locuri de muncă.

- O bună parte a colectivităților locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori și să atragă investiții pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională și transfrontalieră. Sistemul actual nu permite realizarea potențialelor oportunități de dezvoltare economică, socială și spirituală locală, nu este optimă și este inefficientă în gestionarea resurselor.

O colectivitate locală mai mare, consolidată din punct de vedere material, financiar și cu funcționari publici motivați are mai multe oportunități de a atrage mai ușor fonduri, inclusiv europene, destinate dezvoltării ei.

- Afirmarea democrației locale în Republica Moldova presupune participarea activă a populației în procesul decizional local și în rezolvarea diverselor probleme existente în colectivitățile locale. Deoarece efectele deciziilor administrative au un impact major asupra cetățenilor, este foarte utilă, din punct de vedere al funcționării mecanismelor democrației, implicarea acestora în procesul decizional local. Lipsa unui control cetățenesc asupra activității autorităților publice locale creează condiții prielnice pentru apariția fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupție, fenomenul nepotismului ș.a.

O distribuire teritorială a puterii publice corespunzătoare rigorilor democratice ar asigura condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

- În colectivitățile locale cu o populație de doar câteva sute de alegători, există probleme în organizarea alegerilor locale, din moment ce numărul de politicieni locali este foarte limitat, alegătorii nu au practic pe cine alege. O astfel de situație nu conduce la crearea unor condiții favorabile pentru dezvoltarea democrației la nivel local.

- Statutul și eficiența autorităților publice locale este determinată de volumul de responsabilități atribuite, asigurate cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităților teritoriale locale și intermediare este necesară tocmai din acest punct de vedere: pentru a satisface cât mai pe deplin interesele locuitorilor, autoritățile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de competențe; aceste competențe pot fi realizate cu succes doar în cazul când autoritatea publică locală dispune de suficiente resurse financiare, materiale,

organizaționale și umane pentru realizarea lor; consolidarea colectivităților teritoriale locale ar avea ca efect crearea unor entități care ar dispune de un potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și, în ultimă instanță, ar satisface mai pe deplin necesitățile populației. Deoarece frecvența interacționării populației cu autoritățile publice locale este una redusă, nu se merită și este irațional de a întreține din banii publici câțiva funcționari cu posibilități de intervenție limitate pentru soluționarea problemelor locale mai ales în colectivitățile locale mici ca dimensiune.

- Consolidarea autonomiei locale, descentralizarea, stipulate în *Acordul de Asociere RM-UE* sunt irealizabile fără consolidarea capacității administrative a colectivităților locale, ceea ce ar însemna, cu alte cuvinte, realizarea reformei organizării teritoriale a puterii publice locale. Asta înseamnă crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile prin transmiterea în gestiunea lor a atribuțiilor referitor la problemele cotidiene ale locuitorilor, adică descentralizarea puterii publice. Concomitent cu aceasta trebuie realizată descentralizarea resurselor. Evident, acordarea unei competențe largi presupune o anumită dimensiune a colectivității teritoriale. Ea trebuie să fie capabilă să le realizeze. Pentru aceasta este necesar de a realiza procesul de consolidare a colectivităților teritoriale. Consolidarea trebuie să fie benevolă, dar și să ofere anumite stimulente și să aibă o limită de timp.

- Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii publice locale este dictată și de calitatea Republicii Moldova de stat care aspiră la calitatea de membru al Uniunii Europene și de perspectiva utilizării fondurilor structurale regionale, a fondurilor europene și a bugetului Uniunii Europene, care este structurat pe o dezvoltare regională și unde regiunile au un rol extrem de important în dezvoltarea Uniunii Europene, atât din punct de vedere financiar, cât și din punct de vedere administrativ.

- În mediul social tot mai des se exprimă diverse opinii privind necesitatea reformării sistemului actual de organizare teritorială a puterii publice. De exemplu, în studiul „15 provocări pentru Republica Moldova în 2015” elaborat de către cercetătorii Institutului de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei se menționează și necesitatea realizării reformei administrative-teritoriale deoarece „Republica Moldova, prin organizarea teritorială existentă este un stat extrem de fragmentat, dar cu un grad înalt de centralizare, fapt care afectează dezvoltarea socială și economică a unităților administrativ-teritoriale, lipsesc entitățile locale de autonomie financiar-fiscală și generează constrângeri în procesul decizional al acestora”.¹⁵¹

În condițiile actuale, practic, toți actorii implicați în administrarea treburilor locale sunt cointeresați în reformarea sistemului, unii din motive social-economice, alții din motive de ordin politic. Deoarece problema examinată se situează în sfera politicului, voi contura problemele subiecților vieții publice locale în calitatea lor de actori ai procesului politic. În primul rând, elite politice locale sunt nemulțumite de faptul că pasionalismul ascendent al societății civile nu are suficient câmp de manifestare la nivel local. În al doilea rând, activiștii societății civile nu tratează puterea locală ca pe un instrument politic influent. După cum arată activitățile practice, actorilor politici locali le este mult mai simplu să se ralieze la agendele naționale pentru a acumula și amplifica resursele politice. Și reprezentanții puterii locale, în cele mai dese cazuri, își subestimează funcțiile și rolul lor în sistemul politic. Și funcțiile

¹⁵¹ Studiu: 15 provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3369> (accesat la 20.10.2015).

economice ale puterii locale, deseori se reduc la (re)distribuirea, mai mult sau mai puțin echitabilă a resurselor destul de limitate.

Menținerea fragmentării excesive a puterii publice și a actualul sistem de organizare teritorială a puterii publice locale este unul falimentar pentru dezvoltarea democratică și social-economică a Republicii Moldova. Este contraproductiv de a menține colectivitățile teritoriale locale actuale de ambele niveluri deoarece prin veniturile de care dispun și prin capacitatea lor administrativă redusă nu au capacitatea de a contribui substanțial la dezvoltarea locală. Fără o putere publică locală eficientă este imposibil de a realiza dezideratele dezvoltării democratice a Republicii Moldova.

Concluziile prezentate sunt o dovadă a faptului că un sistem de realizare a puterii publice optimal și eficient în Republica Moldova încă nu a fost constituit, iar edificarea lui rămâne a fi una din sarcinile importante a perioadei contemporane. Anume din aceste considerente realizarea reformei organizării teritoriale a puterii publice locale este necesară. În același timp, realizarea reformei este unul dintre cele mai importante instrumente în procesul de edificare a statului Republica Moldova și de transformare a societății sovietice în societate democratică.

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Relevați influența moștenirii sovietice asupra organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.
2. Analizați organizarea teritorială actuală a puterii locale.
3. Prin ce se manifestă neomogenitatea dezvoltării colectivităților locale?
4. Cum se manifestă dependența financiară a autorităților publice locale?
5. Exemplificați incapacitatea puterii publice locale de a furniza servicii publice calitative populației.
6. Elucidați factorii de influență ai participării publice la nivel local.
7. Demonstrați influența factorilor demografici asupra organizării teritoriale a puterii locale.
8. Argumentați imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

Bibliografie:

1. Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat. Sondaj național. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2016. 47 p.
2. Cornea S. Impactul sărăciei asupra participării publice la nivel local: cazul Republicii Moldova. În: International Conference "Exploration, Education and Progress in the Third Millennium", 8th of May 2015, Galati-România. Proceedings, nr.7. Editura Pro Universitaria, 2015, p. 151-167.
3. Cornea S. Este necesară o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova? În: Moldoscopie, Vol. LXVI. Chișinău, 2014, p.57-75.
4. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 101-124.
5. Cornea S. Implementation of the provisions of Moldova-EU Association Agreement under the existing territorial-administrative delimitation: a (im) possible mission? În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 39-42.

6. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 334- 392.
7. Cornea S. The Necessity of Reforming the Territorial Organisation of the Local Public Power in the Republic of Moldova: Demographic Arguments. In: Public Administration & Regional Studies, No. 1 (19), 2017, pp. 31-46.
8. Cornea S. The territorial-administrative division of the Republic of Moldova: between the Soviet past and European aspirations. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”. Galați, 23 – 24 of April, 2010. Vol. II, No.2. Galați: Editura Universității „Dunărea de Jos”, 2010, p. 87-99.
9. Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009. 225 p.
10. Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 30.12.2018).
11. De Vries M.S. Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. În: Administrație și management public, nr. 8, 2007, p.144-153.
12. Exercițiu de evaluare inter pares cu privire la reforma de descentralizare în Republica Moldova. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=1203&t=/CEESTEDSCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Exercitiu-de-evaluare-inter-pares-cu-privire-la-reforma-de-descentralizare-in-Republica-Moldova-martie-iunie-2014> (accesat 08.05.2016).
13. Gagauz O. Provocări demografice și politici necesare. <http://www.ccd.md/provocari-demografice-i-politici-necesare> (accesat la 01.10.2016).
14. Gagauz O. Tendințele principale în evoluția populației Republicii Moldova: un semnal de alarmă pentru autoritățile publice. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 5-10.
15. Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 11.08.2017).
16. Morcotîlo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Dezvoltarea_regionala_si_doua_realitati_paralele.pdf (accesat la 30.12.2018).
17. Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010. 185 p.
18. Paladi G., Penina O., Dondiuc Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr. 4, 2015, p. 59-65.
19. Корня С. Административно – территориальное устройство Болгарии и ее уроки для Молдовы. In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 4, No 2, 2014, p. 7-15.
20. Корня С. Последствия советской модели территориальной организации местной власти в Республике Молдова: до каких пор? In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 5, No 1, 2015, p. 264-273.

Numărul mediu al populației colectivităților locale (pe raioane) *

Raionul	Colectivități locale	Populația la recensământul din 2014	În medie, la o colectivitate locală	Media, fără reședința raionului
Anenii Noi	26	78 996	3038	2725
Basarabeasca	7	23 012	3287	2424
Briceni	28	70 029	2501	2323
Cahul	37	105 324	2846	2092
Cantemir	27	52 115	1930	1873
Călărași	28	64 401	2300	1985
Căușeni **	27	81 185	3006	2509
Cimișlia	23	49 299	2143	1696
Criuleni	25	70 648	2826	2664
Dondușeni	22	37 856	1721	1465
Drochia	28	74 443	2658	2270
Dubăsari***	10	29 271	3252	3252
Edineț	32	71 849	2245	1817
Fălești	33	78 258	2371	2068
Florești	40	76 457	1911	1653
Glodeni	19	51 306	2700	2368
Hâncești	39	103 784	2661	2402
Ialoveni	25	93 154	3726	3360
Leova	25	44 702	1788	1552
Nisporeni	23	53 154	2311	1959
Ocnîța	21	47 425	2258	2009
Orhei	38	101 502	2671	2174
Râșcani	28	59 226	2115	1851
Rezina	25	42 486	1699	1311
Sângerei	26	79 814	3069	2694
Soroca	35	77 656	2218	1631
Strășeni	27	82 675	3062	2473
Șoldănești	23	36 743	1597	1403
Ștefan Vodă	23	62 072	2698	2500
Taraclia	15	37 357	2490	2281
Telenești	31	61 144	1972	1797
Ungheni	33	101 064	3062	2196
Medie total	26,7	65 575	2 476	2 149

* După rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014.

** fără comunele Chițcani, Cremenciug și Gâsca.

*** fără comuna Corjova

Sursa: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5582> (accesat la 03.05.2017).

Suprafața raioanelor Republicii Moldova
(fără Transnistria și Găgăuzia)

Loc	Raion	Suprafața, km ²	Loc	Raion	Suprafața, km ²
1	Cahul	1545,28	17	Telenești	848,62
2	Hîncești	1475,13	18	Briceni	814,44
3	Orhei	1228,31	19	Ialoveni	783,49
4	Căușeni	1185,16	20	Leova	764,73
5	Florești	1108,19	21	Glodeni	754,18
6	Ungheni	1082,62	22	Călărași	753,55
7	Fălești	1072,60	23	Strășeni	729,12
8	Soroca	1042,99	24	Criuleni	687,95
9	Sângerei	1033,71	25	Taraclia	673,69
10	Drochia	999,91	26	Dondușeni	644,12
11	Ștefan Vodă	998,38	27	Nisporeni	629,02
12	Râșcani	936,03	28	Rezina	621,79
13	Edineț	932,92	29	Șoldănești	598,37
14	Cimișlia	923,70	30	Ocnița	597,47
15	Anenii Noi	887,62	31	Dubăsari	309,22
16	Cantemir	867,86	32	Basarabeasca	294,54

Sursa: Populația Republicii Moldova pe vârste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010.
Chișinău: BNS, 2010, p.12.

Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor (2014)

Nr.	Raioane	%	Nr.	Raioane	%
1.	Anenii Noi	0,53	17.	Hîncești	0,34
2.	Basarabeasca	0,52	18.	Ialoveni	0,19
3.	Briceni	0,29	19.	Leova	0,25
4.	Cahul	0,38	20.	Nisporeni	0,33
5.	Cantemir	0,27	21.	Ocnița	1,69
6.	Călărași	0,25	22.	Orhei	0,31
7.	Căușeni	0,25	23.	Rezina	0,96
8.	Cimișlia	0,25	24.	Rîșcani	5,78
9.	Criuleni	5,77	25.	Sîngerei	0,25
10.	Dondușeni	0,22	26.	Soroca	0,18
11.	Drochia	0,15	27.	Strășeni	0,22
12.	Dubăsari	0,51	28.	Șoldănești	0,24
13.	Edineț	0,35	29.	Ștefan Vodă	0,22
14.	Fălești	0,17	30.	Taraclia	0,10
15.	Florești	0,97	31.	Telenești	0,20
16.	Glodeni	0,22	32.	Ungheni	0,24

Sursa: <http://localbudgets.viitorul.org/> (accesat la 02.10.2016).

Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică

Raion	Indicele demografic	Indicele sănătății	Indicele social	Indicele ocupațional	IITSD	Raiting
Chișinău	67.5	67.5	88.4	57.2	70.2	1
Bălți	61.2	60.2	79.0	42.0	60.6	2
Dubăsari	66.7	59.2	77.2	31.5	58.7	3
Ialoveni	66.4	62.3	59.5	38.4	56.6	4
Cahul	55.5	69.8	63.1	37.5	56.5	5
Anenii Noi	59.4	58.2	64.8	37.6	55.0	6
Ungheni	62.1	58.8	62.6	36.4	54.9	7
Orhei	57.4	65.2	61.8	35.1	54.9	8
Criuleni	61.5	56.3	60.1	39.7	54.4	9
Soroca	55.0	57.0	63.9	37.1	53.3	10
UTAG	58.1	57.1	61.3	36.1	53.1	11
Strășeni	62.9	52.5	61.7	35.3	53.1	12
Nisporeni	52.1	72.6	53.3	32.6	52.6	13
Rezina	54.0	57.1	64.1	33.4	52.1	14
Fălești	57.3	55.6	62.8	32.5	52.1	15
Cimișlia	42.4	66.7	57.5	40.4	51.8	16
Leova	54.2	61.1	55.0	35.3	51.4	17
Drochia	42.6	62.5	69.3	30.6	51.2	18
Basarabeasca	51.0	53.1	61.9	36.6	50.6	19
Glodeni	44.3	62.1	63.0	32.0	50.4	20
Ștefan-Vodă	51.3	57.3	56.5	35.7	50.2	21
Căușeni	46.7	59.2	58.4	34.6	49.7	22
Sângerei	57.7	49.8	58.4	32.7	49.6	23
Briceni	37.4	64.2	62.0	34.4	49.5	24
Hâncești	49.9	64.7	53.7	29.5	49.4	25
Edineț	43.3	55.9	64.9	32.5	49.1	26
Râșcani	44.8	53.5	63.9	32.8	48.8	27
Telenești	55.1	53.8	50.2	34.7	48.4	28
Taraclia	40.2	59.1	58.9	35.3	48.4	29
Călărași	47.2	54.3	56.2	34.4	48.0	30
Florești	44.5	48.1	65.2	30.4	47.0	31
Ocnita	30.5	63.1	64.4	28.2	46.5	32
Cantemir	54.6	46.1	52.3	32.6	46.4	33
Dondușeni	32.7	55.0	65.3	29.1	45.5	34
Șoldănești	46.8	45.4	49.5	36.6	44.6	35

Sursa: Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 01.10.2016).

Populația stabilă la 1 ianuarie 2016 în profil teritorial

Nr.	Raioane	Populație (mii persoane)	% din numărul total
1	Total Republica Moldova	3 553,1	100
2	Municipiul Chișinău	814,1	22,91
3	Municipiul Bălți	150,7	4,24
4	Anenii Noi	83,4	2,35
5	Basarabeasca	28,5	0,80
6	Briceni	72,9	2,05
7	Cahul	124,6	3,51
8	Cantemir	62,0	1,74
9	Călărași	77,8	2,19
10	Caușeni	90,5	2,55
11	Cimișlia	60,1	1,69
12	Criuleni	73,6	2,07
13	Dondușeni	42,9	1,21
14	Drochia	87,4	2,46
15	Dubăsari	35,3	0,99
16	Edineț	80,7	2,27
17	Fălești	91,5	2,58
18	Florești	87,6	2,47
19	Glodeni	59,6	1,68
20	Hâncești	120,2	3,38
21	Ialoveni	101,3	2,85
22	Leova	52,8	1,49
23	Nisporeni	65,6	1,85
24	Ocnîța	54,0	1,52
25	Orhei	125,0	3,52
26	Rezina	50,8	1,43
27	Râșcani	67,9	1,91
28	Sângerei	92,2	2,59
29	Soroca	100,1	2,82
30	Strășeni	92,3	2,60
31	Șoldănești	41,9	1,18
32	Ștefan Vodă	70,4	1,98
33	Taraclia	43,6	1,23
34	Telenești	72,6	2,04
35	Ungheni	117,3	3,30
36	U.T.A. Găgăuzia	161,9	4,56

Sursa: <http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db> (accesat la 29.09.2016).

Coeficientul îmbătrânirii populației (CÎP) *

Nr.	Raioane	CÎP	Nr.	Raioane	CÎP
1	Media pe țară	16,7	19	Hâncești	15,4
2	M. Chisinau	15,3	20	Ialoveni	13,2
3	Mun. Bălți	17,2	21	Nisporeni	14,9
4	Briceni	21,7	22	Orhei	15,6
5	Dondușeni	24,3	23	Rezina	16,3
6	Drochia	23,0	24	Strășeni	15,0
7	Edineț	22,5	25	Șoldănești	16,9
8	Fălești	18,0	26	Telenești	15,2
9	Florești	19,3	27	Ungheni	15,1
10	Glodeni	19,7	28	Basarabeasca	16,0
11	Ocnîța	21,3	29	Cahul	15,3
12	Râșcani	21,5	30	Cantemir	13,9
13	Sângerei	16,7	31	Căușeni	16,4
14	Soroca	18,6	32	Cimișlia	16,9
15	Anenii Noi	15,9	33	Leova	14,7
16	Călărași	16,8	34	Ștefan Vodă	16,6
17	Criuleni	14,2	35	Taraclia	18,2
18	Dubăsari	16,5	36	Găgăuzia	16,1

* Datele de la începutul anului 2016

Sursa: http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice__POP010/POP011700reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9 (accesat la 10.2016)

Tema VIII

Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

8.1. Este Republica Moldova un stat fragmentat teritorial?

8.1.1. Consolidarea teritorială în Europa Centrală și de Est

8.1.2. Dimensiunile cantitative ale colectivităților locale din Republica Moldova

8.2. Soluții privind atenuarea fragmentării teritoriale

8.2.1. Consolidarea colectivităților teritoriale locale

8.2.2. Aprofundarea cooperării intercomunale

8.2.3. Intensificarea cooperării transfrontaliere

8.1. Este Republica Moldova un stat fragmentat teritorial?

8.1.1. Consolidarea teritorială în Europa Centrală și de Est. Înainte de a răspunde la întrebarea dacă este Republica Moldova un stat fragmentat teritorial și a stabili care sunt criteriile definitorii ale unui stat fragmentat, este necesar de a supune analizei dacă această situație se atestă și în alte state europene.

Către începutul anilor '70 ai secolului XX a avut loc un proces de consolidare teritorială de-a lungul întregii Europe Centrale și de Est. Într-o mare măsură această schimbare a fost inspirată de argumente teoretice și de credința foarte puternică și larg răspândită din partea liderilor comuniști în economia de scară. Comunele poloneze au fost comasate în anul 1973, iar numărul lor a fost redus de la peste 4.000 până la circa 2.400. În Ungaria, numărul municipiilor a fost redus de la 3.021 în anul 1962 la 1.364 în anul 1988. În Cehoslovacia, numărul municipiilor a fost, de asemenea, redus de la 11.459 în 1950 la 4.101 în 1988. În Bulgaria, numărul municipiilor a fost redus de la 2.178 în 1949 la 255 spre sfârșitul anului 1980 (Anexa 1).

Începutul anilor '90 ai secolului XX a fost marcat de fragmentarea teritorială în multe din aceste țări, proces care poate fi perceput ca o reacție a amalgamării forțate din anii '60 - '70. În Ungaria, numărul municipiilor a crescut la 3.133 în 1992, în timp ce creșterea în Republica Cehă a fost de circa 50% și numărul municipiilor slovace a crescut cu peste 20%. Procesul fragmentării în Polonia a fost mai puțin pronunțat: începând cu anul 1988, numărul municipiilor a sporit cu mai puțin de 5%. Ca urmare, în Europa Centrală și de Est avem exemple de țări cu multe colectivități locale mici (Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Ucraina, Letonia și în măsură mai mică Estonia).

Se consideră că unul dintre principalele motive în stabilirea numărului mare de colectivități locale de dimensiuni mici este promovarea democrației, însă nu trebuie subestimată și revitalizarea sistemelor locale constituite în perioada presocialistă și continuarea tradițiilor democratice, care au fost aproape uitate. În țările Europei Centrale și de Sud-Est s-au constituit două subgrupuri de susținători ai democrației locale: un subgrup este alcătuit din Republica Cehă, Slovacia și Ungaria, cu cele mai mici municipalități din Europa, celălalt cuprinde unele dintre fostele republici iugoslave: Slovenia, Croația și Fosta Republică Iugoslavă Macedonia, care au instituționalizat colectivități locale de dimensiuni medii. În Republica Cehă aproape 10% din colectivitățile locale includ mai puțin de 100 locuitori, aproape 60%

întrunesc mai puțin de 500 de locuitori, iar 80% au mai puțin de 1.000 de locuitori. În Slovacia peste 4% din colectivitățile locale au mai puțin de 100 locuitori, 41% se află sub 500 locuitori. În Ungaria colectivitățile locale sub 500 de locuitori constituie 15%.

În cele din urmă, mai multe țări europene și-au păstrat colectivitățile locale tradiționale, deși diferite. În grupul tradiționaliștilor se află Franța, Spania, Italia, Elveția, Irlanda și Polonia, acestea includ diverse colectivități, de la foarte mici (Franța, Elveția), mijlocii (Spania, Italia), până la cele mari (Polonia) și foarte mari (Irlanda).¹ Franța, de exemplu, are colectivități teritoriale primare foarte numeroase, multe dintre ele fiind foarte mici. Există circa 36.500 de comune în metropolă și 200 mări, iar dintre acestea peste 23.000 au sub 500 de locuitori, între care 3.500 au o populație sub 100 de locuitori.² Constatăm că în prezent, indiferent de diferențele existente, toate statele europene întrunesc ceva comun: sunt în căutarea „dimensiunii ideale” a colectivităților locale, care ar facilita democrația și identitatea la nivel local, eficiența economică în furnizarea de servicii publice.

8.1.2. Dimensiunile cantitative ale colectivităților locale din Republica Moldova. În Republica Moldova, *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* (art. 17, pct. 2) stabilește, reiterăm, că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1.500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”, însă 27% nu corespund normei legale, având o populație mai mică,³ iar 88% din localitățile Republicii Moldova au mai puțin de 5.000 de locuitori, inclusiv și 9 orașe.⁴ Fragmentarea teritorială persistă și la nivelul intermediar: raionul Basarabeasca cu 28.847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populație (125.557 locuitori). După numărul colectivităților locale, care întrunește 6 la număr, raionul Basarabeasca este mai mic de 6,2 ori decât raionul Florești, cu 37 colectivități locale, iar după suprafață, 290 km² este mai mic de 5,2 ori decât raionul Cahul, cel mai mare raion la acest capitol, care întrunește 1.545 km².⁵

¹ Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 17; Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statutes of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1178-1180; Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68. Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat 21.05.2016).

² Popescu C.L. Autonomia locala si integrarea europeana. B.: All Beck, 1999, p. 127-128.

³ Prohntichi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 44.

⁴ Cuvântarea deputatului Gh. Mocanu în plenul Parlamentului din 05.04.2012, p. 23. <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=QCcq8HUxGoY%3d&tabid=128&mid=506&language=en-US> (accesat la 14.07.2012).

⁵ Anuarul statistic al R. Moldova. 2013. Chișinău: BNS, 2013, p. 13, 33; Osoianu I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova.

În afară de caracteristicile cantitative, structurile administrative locale sunt influențate și de configurarea entităților teritoriale: imperfecțiunea stabilirii hotarelor. Din perioadele anterioare au fost moștenite nesuprapunerea hotarelor raioanelor administrative, economice și etnice, fapt care perturbază actul administrării și îi scade eficiența (este cazul UTA Găgăuzia și a raionului Cahul).¹ Gradul înalt de fragmentare al organizării teritoriale a puterii publice poate fi ilustrat prin numărul de locuitori ai colectivităților locale. După datele recensământului populației și al locuințelor din 2014 rezultă că o treime din colectivitățile locale practic nu întrunesc minimul legal necesar al populației pentru a constitui o colectivitate locală („unități administrativ-teritoriale”, potrivit legii), iar 90% au o populație de sub 5.000 locuitori (Anexa 3).

Astfel, datele cantitative prezentate demonstrează ca Republica Moldova poate fi considerată stat fragmentat teritorial, fapt confirmat de concluziile studiului realizat la Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei prezentat la 01 februarie 2015”.² Vom nota că P. Swianiewicz propune de a numi sisteme „fragmentate” acele sisteme în care o proporție considerabilă (peste 25%) a colectivităților locale este mai mică de 1000 locuitori, în timp ce o vastă majoritate (peste 66%) este mai mică de 5.000.³ Potrivit opiniei lui I. Kopric, poate să fie făcut următorul algoritm al fragmentării: colectivitățile foarte mici sunt cele cu mai puțin de 1.000 de locuitori; colectivitățile mici sunt cele cu mai puțin de 5.000 de locuitori; colectivitățile de dimensiuni medii au între 5.000 și 15.000 de locuitori; colectivitățile mari cuprind între 15.000 și 40.000 de locuitori, în timp ce colectivitățile locale extrem de mari au peste 40.000 de locuitori.⁴ Pentru situația existentă în Republica Moldova, formula de analiză propusă de P. Swianiewicz este mai utilă, deoarece se pliază mai bine pe realitățile politice, administrative, economice, demografice și emigraționiste autohtone.

8.2. Soluții privind atenuarea fragmentării teritoriale

Având în vedere particularitățile și realitățile existente în Republica Moldova, pot fi propuse următoarele soluții pentru a rezolva problema fragmentării teritoriale a puterii publice locale: consolidarea colectivităților teritoriale locale, aprofundarea cooperării intercomunale și intensificarea cooperării transfrontaliere. Implementarea cumulativă a acestor soluții necesită conștientizarea, asumarea și realizarea de către elita politică moldovenească a reformei organizării teritoriale a puterii locale. În continuare vom examina mai detaliat soluțiile respective.

Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 64.

¹ Cornea S. Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe. În: „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, conf. șt. intern. (2010, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 67.

² Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3384> (accesat la 17.08.2017).

³ Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 300.

⁴ Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1176-1178.

8.2.1. Consolidarea colectivităților teritoriale locale. În contextul oportunităților de evaluare a dimensiunii optime a colectivităților locale, este important de a elucida argumentele *pro* și *contra* consolidării autorităților publice locale mici ca una dintre soluțiile pentru depășirea fragmentării teritoriale a Republica Moldova. Referindu-ne la dimensiunile colectivităților teritoriale locale, vom susține că atestăm tendința, ca necesitate obiectivă, de a mări dimensiunile, asigurându-le o capacitate sporită în vederea eficienței activității propriilor autorități publice și ca factor de dezvoltare a democrației locale. Discuțiile despre consolidare și capacitatea de dezvoltare sunt alimentate de: a) diminuarea veniturilor statului și a colectivităților locale; b) schimbarea accentului asupra eficienței economiei și eficacității, fiind propulsată problema economiilor de scară și a altor răspunsuri manageriale la constrângerile economice tot mai prezente și c) prin rolul tot mai mare care îl au autoritățile publice locale în dezvoltarea economică și socială la nivel local.¹

Necesitatea consolidării este argumentată, în mod frecvent, pornind de la logica concentrării resurselor în cadrul colectivităților locale, care ar permite realizarea corespunzătoare a competenței atribuite. Crearea unor municipalități mai mari le-ar permite să aibă un sistem mult mai adecvat de finanțare, ar îmbunătăți statutul profesional al administrației locale, ar reduce clientelismul în distribuția transferurilor și presiunea exercitată de grupuri de interese pe politica locală și ar facilita controlul financiar.² C. L. Popescu consideră ca fiind adevăr cu valoare de axiomă faptul că numai colectivitățile teritoriale locale suficient de mari și, prin aceasta, suficient de puternice, pot fi autonome, pot să dispună de forța financiară necesară unei veritabile autonomii decizionale, în condițiile amplificării ariei de competențe materiale.³

Efectele imediate și vizibile ale consolidării constau în faptul că poate fi eliminată dublarea serviciilor publice și scăderea numărului consilierilor locali și al funcționarilor publici. Însă efectul cel mai evident al fuzionării este o creștere a dimensiunii administrative, acest lucru poate conduce la îmbunătățirea calității serviciilor, deoarece specializarea și standardizarea se află în măsură să sporească numărul muncitorilor cu experiență sau mai bine pregătiți. Este posibil ca o colectivitate locală mică să nu poată angaja specialiști, deoarece nu este volum suficient de munca pentru a-i ține ocupați. Mai mult, colectivitățile mai mari pot să atragă mai bine personal administrativ și să îmbunătățească nivelurile de servicii sau să-și asume responsabilitățile evitate anterior.

Un argument avansat uneori în dezbaterile australiane asupra amalgamării este că autoritățile locale mai mari tind să aibă un nivel mai mare de expertiză administrativă și asta datorită faptului că dimensiunea lor le permite asumarea unor atribuții, care nu pot fi obținute de către colectivitățile locale mai mici.⁴ Consolidarea

¹ Kopric I. Op. cit., p. 1180.

² Bosch N., Solé-Ollé A. Local Government Reform. In: IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance, '13. http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP_2013.pdf (accesat la 27.12.2016).

³ Popescu C.L. Autonomia locala si integrarea europeana. București: All Beck, 1999, p. 126-127.

⁴ Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004, p. 12.

colectivităților locale poate avea o serie de efecte asupra cheltuielilor și furnizării de servicii, fiind adesea inspirată de speranța că scara mărită va îmbunătăți eficiența productivă. Deși influența directă a autorităților publice locale asupra economiei locale este relativ limitată, ele pot sprijini întreprinderile locale și atrage investiții prin instrumentele de planificare, punerea în aplicare a strategiilor de promovare, utilizarea stimulentei fiscale locale. Cel puțin cu unele dintre aceste instrumente autoritățile publice locale mai mari au mai multe șanse de a avea un impact pozitiv, deoarece pot mobiliza și concentra cantități mai mari de resurse.

Avantajul competitiv local, într-o mare măsură, depinde de facilitățile de infrastructură de care autoritățile publice locale sunt responsabile. Există mai mulți indicatori care sugerează direct că autoritățile publice locale mari pot fi mai eficiente în politicile de dezvoltare a infrastructurii:

- sunt mai puțin dependente de transferul granturilor de stat, situație care le face mai flexibile în alegerea politicilor;

- au o bază economică mai puternică, combinată cu costuri operaționale mai mici pe unitate, ordine care le permite să aloce o parte mai mare din venituri finanțarea proiectelor de dezvoltare;

- pot concentra mai ușor resursele pe un număr mic de proiecte mari, care sunt esențiale din punct de vedere al perspectivelor de dezvoltare;

- dispun de capacitate mai mare de a angaja credite pentru finanțarea proiectelor de investiții. Acest lucru se datorează atât faptului că sunt considerate „clienți mai buni” de băncile comerciale și de alți investitori (de exemplu, cei care sunt interesați să cumpere obligațiuni municipale), cât și datorită competențelor tehnice avansate ale personalului administrativ;

- nivelul facilităților tehnice de infrastructură sporește alături de dimensiunea crescândă a administrației locale (parțial ca urmare a factorilor enumerați mai sus).

Cea de-a doua influență indirectă foarte importantă a autorităților locale asupra dezvoltării economice se manifestă prin instrumentele de amenajare a teritoriului. Datorită personalului mai calificat și, uneori, datorită resurselor financiare mai mari, autoritățile mai mari sunt mult mai bine pregătite să facă față acestei sarcini într-un mod eficient. De exemplu, colectivitățile locale mici pot să întrunească dificultăți considerabile în elaborarea unor planuri urbanistice generale.¹

Argumentele pentru consolidarea teritorială cu care operează susținătorii acestei tendințe pot fi rezumate la următoarele aspecte esențiale:

- funcționează o economie de scară în prestarea mai multor servicii locale. Costul marginal al livrării de servicii este mai mic dacă cantitatea totală de servicii produse este mai mare;

- autoritățile locale mici generează costuri legate de externalități (cum ar fi „pasagerii liberi”, cei care folosesc servicii într-o municipalitate, dar care locuiesc și plătesc impozite în altă parte);

- autoritățile locale mari pot oferi mai multe funcții, situație care poate conduce la un interes public mai mare și participarea la politica locală. Unul dintre motivele cele mai importante pentru care autoritățile locale din țările din Europa de Nord sunt responsabile de mai multe funcții decât autoritățile locale sud-europene fragmentate este dimensiunea lor mai mare;

¹ Swianiewicz P. Op. cit., p. 308-309.

- consolidarea teritorială oferă mai mult spațiu grupurilor de interese, reprezentând societatea pluralistă. În comunitățile mari, este mai ușor să se evite nepotismele sau alte forme de clientelă politică, ajutând cetățenii să influențeze politica locală între perioadele electorale. Colectivitățile locale mai mari oferă mai buna reprezentare a diferitelor grupuri minoritare, municipalitățile mai mari fiind, de obicei, mai liberale, iar grupurile dezavantajate sunt mai puțin susceptibile de a se confrunta cu prejudecăți negative care le împiedică să intre în politică;

- în colectivitățile locale mai mari se atestă mai mare posibilitate pentru prezența societății civile puternice, în comunitățile mari există șanse mult mai mari ca să se dezvolte o rețea densă de organizații voluntare;

- colectivitățile locale mari facilitează dezvoltarea economică locală. Dimensiunea mai mare permite planificarea complexă și coerentă, facilitează esențial finanțarea proiectelor costisitoare de investiții în infrastructură, esențiale pentru promovarea dezvoltării economice;

- argumentele susținătorilor fragmentării teritoriale în baza „argumentelor comunității” sunt deseori idealiste și foarte vagi. Această construcție argumentativă încearcă să elimine o parte din contraargumentele folosite de susținătorii fragmentării teritoriale. Se argumentează că majoritatea oamenilor sunt interesați să obțină servicii de calitate mai degrabă decât să participe la adoptarea deciziilor administrative cotidiene și la formularea politicilor locale.¹

Analizând literatura de specialitate pe marginea consolidării colectivităților locale, este lesne de observat că argumentele în favoarea sau împotriva consolidării pot fi divizate în două grupe: a) argumente asociate democrației și b) argumente cu caracter economic (Anexa 2). Constatăm că în literatura de specialitate nu există un răspuns univoc la întrebarea dacă consolidarea autorităților locale este o politică benefică. La fel ca și în multe alte situații și probleme complexe, nu se atestă o singură rețetă universal acceptabilă pentru toate cazurile, iar factorii care pot influența procesul diferă în funcție de țară și de tendințele locale. Acești factori includ structura, responsabilitățile și sursele de venit ale administrațiilor publice locale, condițiile de furnizare a serviciilor, incluzând geografia și topografia, omogenitatea și tipurile de cereri de servicii, disponibilitatea funcționarilor publici calificați, variabilitatea în furnizarea de servicii în țară, puterea și influența liderilor locali și a birocraților.²

Cu toate că este larg acceptată influența consolidării asupra sporirii eficienței administrației locale în calitate de suport de evaluare, deloc nu este ușor de analizat empiric raportul cauzal dintre dimensiunea colectivităților locale și eficiența furnizării serviciilor publice locale. În primul rând, fiecare colectivitate locală nouă cheltuiește o sumă mare de bani pentru revizuirea și redistribuirea activității administrative. Ca rezultat, cheltuielile totale municipale pe cap de locuitor tind imediat să sporească

¹ Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 8-10.

² Fox W., Gurley-Calvez T. Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Policy Research Working Paper No. 3913, 2006). <https://ssrn.com/abstract=917484> (accesat la 09.05.2017).

după consolidare. În al doilea rând, este aproape imposibil de a măsura efectele reale ale amalgamării pe termen scurt, iar măsurarea acestora pe o perioadă mai lungă se confruntă cu aceeași dificultate: a distinge repercusiunile efective ale amalgamării de către factorii care rezultă din schimbarea împrejurimilor administrațiilor locale, sporirea responsabilităților administrațiilor locale în timpul perioadei examinate.¹

După cum au remarcat W. Fox și T. Gurley-Calvez, câștigurile din consolidare nu sunt o certitudine, astfel încât țările nu ar trebui să treacă imediat la consolidare ca soluție la problemele percepute. Este necesar o analiză mai atentă a obiectivelor și a rezultatelor realiste înainte de luarea acestei măsuri. Reducerea potențială a costurilor trebuie evaluată cu atenție și realist în termenii setării actuale în care va avea loc consolidarea pentru a determina dacă vor exista economii reale și dacă vor exista economii, cum se va proceda cu angajații disponibilizați și alte provocări, cărora guvernul va trebui să le facă față.² Vom preciza că argumentele care se opun consolidării includ atât ideea de localism, cât și ideea alegerii publice. Chiar dacă pornesc de la presupuneri diferite, ambele idei ajung la concluzii similare: mic înseamnă frumos. Cel mai frecvent folosite argumente pentru a susține această poziție sunt următoarele:

- legătura dintre administrație și cetățeni este mult mai apropiată, oamenii politici se dovedesc a fi mai responsabili față de comunitățile locale atunci când sunt în entități mici;

- în colectivitățile locale mici cetățenii pot „să voteze cu picioarele”, adică să aleagă raportul preferat de taxe locale față de serviciile publice livrate. Conform modelului clasic Tiebout, oamenii migrează spre guvernele locale în care raportul servicii prestate versus taxe este cel mai apropiat de preferințele personale. Fragmentarea teritorială scade costurile migrației și sporește șansele de reducere a decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale;

- comunitățile locale mici sunt mai omogene, este mai ușor să se implementeze politici care să respecte preferințele unei mari părți a cetățenilor;

- există multe stimulente pentru participarea cetățenilor în comunitățile mici, deoarece votul unui singur individ „cântărește mai mult”. Argumentul rațional al acestei supoziții este consolidat de argumentul socio-psihologic, care presupune că oamenii sunt mult mai predispuși să dezvolte un sentiment mai puternic de identificare comunitară și locală într-un mediu mai mic, mai omogen, iar aceasta la rândul său va accentua interesul pentru afacerile locale, va stimula implicarea politică;

- autoritățile locale mici sunt mai puțin birocratice. În unele funcții, economia de scară este umbrită de problemele legate de coordonarea și gestionarea unităților mari;

- argumentul economiei de scară este irelevant, deoarece multe servicii pot să fie contractate sectorului privat și, într-o asemenea situație, economia de scară depinde de dimensiunea societății private;

- fragmentarea susține concurența între autoritățile teritoriale locale în atragerea de capitaluri către locurile unde va fi cel mai productiv;

- fragmentarea susține experimentarea și inovația. Dacă într-un anumit teritoriu sunt prezente numeroase guverne locale mici, este mai facilă experimentarea cu

¹ Mabuchi M. *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington: WB Institute, 2001, p. 12.

² Fox W., Gurley-Calvez T. Op. cit.

diferite politici și învățarea din experiențele teritoriului vecin.¹

Trebuie menționat faptul că argumentele prezentate nu pot fi acceptate în forma lor abstractă, deoarece doar câteva dintre argumentele citate mai sus pot fi legate, în special, de mărime însăși.

În general, literatura de specialitate denotă că nu au fost identificate dovezi convingătoare pentru consolidare, cu excepția unor cazuri. Totuși, interesul pentru consolidare a declanșat deseori revizuirea mecanismelor pentru a furniza servicii guvernamentale efectiv și eficient. Concentrată exclusiv pe consolidări, literatura oferă următoarele concluzii majore:

- cele mai multe încercări de consolidare nu au dus la consolidare;
- rezultatele, acolo unde a avut loc consolidarea, nu sunt în mod consecvent benefice în ceea ce privește considerentele financiare și politice pe termen lung;
- costurile financiare ale consolidării includ costurile de tranziție, de armonizare a salariilor și a serviciilor, de facilități suplimentare, de echipament și infrastructură (fizică și administrativă) rezultate din fuziune;
- beneficiile financiare ale consolidării rezultă, de obicei, din reducerea forței de muncă, din reducerea facilităților sau a echipamentelor și includerea costurilor evitate;
- politica reprezintă un obstacol major în calea consolidării, însă ar trebui să fie percepută în termeni cei mai cuprinzători pentru a include interesele aleșilor, angajaților și ale publicului, care valorizează controlul local.²

Concluziile altor studii demonstrează o legătură slabă între dimensiune și costuri, fuziunile autorităților locale pot avea o valoare de eficiență limitată intrinsecă și implica costuri tranzitorii considerabile. Cercetările și studiile internaționale privind amalgamările administrației locale au evidențiat mai multe observații concludente, sugerând că probabil ar trebui să fim mult mai sceptici față de presupunerea automată că „mai mare este mai bine”.³ Colectivitățile locale mai mari ar trebui să cheltuiască o parte mai mică din resursele lor pentru cheltuieli administrative și să realizeze economii de scară mai mari. Însă în timp ce consolidarea poate permite autorităților locale să ofere o gamă mai mare sau o calitate mai mare a serviciilor, nu există dovezi că aceasta economisește bani, în general. În afară de costuri unice de reorganizare, practic nu este exclus ca autoritățile fuzionate să adopte cele mai scumpe obiceiuri ale predecesorilor lor individuali.⁴ Consolidarea colectivităților locale poate cauza noi costuri sociale: comasarea școlilor poate să aibă drept efect creșterea numărului copiilor neșcolarizați, iar depărtarea serviciilor medicale ar micșora numărul beneficiarilor de asistență medicală.

Unul din dezavantajele consolidării colectivităților teritoriale de ambele niveluri poate fi că investițiile se vor concentra doar în reședințele colectivităților,

¹ Swianiewicz P. Op. cit., p. 11.

² Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009, p. 22-23.

³ Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, Autumn, 2014, p. 371-372.

⁴ Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68.

adică acolo unde vor fi concentrate autoritățile publice locale și raionale.

Deși efectul pozitiv al consolidării colectivităților locale asupra eficienței administrative este larg acceptat, se crede, de asemenea, că există și un efect negativ asupra dimensiunii democratice, dat fiind că fezabilitatea economică în materie de delimitare teritorială a puterii locale poate avea drept consecință încălcarea dreptului cetățeanului la autoadministrare în cadrul unor colectivități locale mai mici prin dimensiuni. Modelul colectivităților locale mari ca dimensiune și reduse ca număr distanțează puterea locală față de populație, limitează posibilitățile de participare civică, face dificilă rezolvarea problemelor populației din anumite localități.

Se argumentează de unii autori că consolidarea poate duce la pierderea identității rezidenților și distrugerea relațiilor comunitare.¹ Însă argumentele invocate nu se dovedesc suficient de consistente, pe motivul că apartenența la o colectivitate teritorială locală poate fi asociată cu cel puțin trei roluri: locuitor, utilizator al serviciilor, contribuabil. Dincolo de existența unei populații, grupată pe un teritoriu și totodată, cu instituții proprii, colectivitatea teritorială locală, în opinia lui N. Levrat, este un spațiu în care sunt prestate servicii – școli și grădinițe, transport local, furnizarea de apă potabilă în cantități suficiente, servicii culturale, cum sunt biblioteca, muzeul, teatrul, spații publice amenajate, servicii sociale. Legea este cea care fixează regulile de bază în ceea ce privește furnizarea serviciilor respective, acestea fiind administrate la nivelul colectivității, pentru că pot fi adaptate lejer la cerințele locuitorilor. În această optică, cetățeanul este membru al colectivității teritoriale locale nu doar prin apartenență valorică, ideatică, invocate de definițiile sociologice, ci și un utilizator al serviciilor publice. Colectivitatea teritorială locală este un spațiu, în cadrul căruia este percepută contribuția fiscală: contribuția poate fi impozitul pe venit, impozit pe proprietate sau alte taxe locale. Avantajul impozitelor locale este că relația dintre banii percepuți și serviciile furnizate este cu mult mai vizibilă în raport cu marea majoritate a impozitelor la nivel național. Dacă serviciile din localitate nu funcționează, cetățenii își vor da seama imediat, iar dacă serviciile unui minister nu funcționează, probabil îi va trebui mai mult timp unui cetățean pentru ca să pună problema funcționării și pentru a putea stabili o legătură între impozitele încasate de la cetățeni și sumele cheltuite în scopul asigurării funcționării mediocre sau nesatisfăcătoare a ministerului dat. Plătind impozitele și taxele locale, cetățeanul are cel puțin sentimentul că vede unde se duc banii și poate judeca cât de bine sunt aceștia folosiți. Este, deci, o colectivitate a contribuabilului.² Aceste două aspecte întrunesc o mare importanță în analiza condițiilor și factorilor de eficiență a administrației publice locale. Însă înainte ca resursele unui teritoriu să fie valorificate, ele trebuie să fie identificate.

Un argument frecvent invocat de partidele care se opun amalgamării, este următorul: cu cât dimensiunea unei colectivități locale este mai mică, cu atât este mai mare capacitatea rezidenților de a influența politica publică. Consolidarea, potrivit acestei idei, poate slăbi controlul democratic al locuitorilor asupra afacerilor publice.³ R. Dahl și Ed. Tufte au ajuns la concluzia că deși, în general (la nivelul național), participarea politică nu depinde de mărime, colectivitățile mici favorizează

¹ Mabuchi M. Op. cit., p. 12.

² Levrat N. Comuna ideală. În: Vocea Civică, volumul 3, nr. 5, 1997, p. 10.

³ Mabuchi M. Op. cit., p. 12-13.

participarea în virtutea accesibilității lor sporite și ușurința de a comunica, notând că acest efect poate fi urmărit, în special, acolo unde populația este mai mică de 10.000 de persoane.¹

Vom sublinia că promotorii ideilor de consolidare se așteaptă la un pluralism mult mai mare în politica locală a autorităților locale mai mari, precum și la o mai mare încredere, datorită unei societăți civice mai bine dezvoltate și activității lor în colectivități teritoriale locale mai mari. Însă locuitorii din colectivitățile locale mai mari sunt mai puțin interesați de afacerile publice locale, fiind, în schimb, mult mai mulțumiți de serviciile furnizate.²

Fuzionarea atât a colectivităților intermediare, cât și a celor locale, este o necesitate evidentă, deși, în același timp, constatăm faptul că este imposibil de a identifica anumite criterii obiective în baza cărora ar putea fi determinate configurarea și numărul colectivităților teritoriale de ambele niveluri. De fapt, problema nu constă atât în stabilirea unui anumit număr de colectivități teritoriale (mai multe, mai puține), ci în edificarea unei structuri teritoriale funcționale de exercitare a puterii publice locale la ambele niveluri, capabile să corespundă necesității interne de construcție a unui stat bine dimensionat, suplu și performant, care să ofere servicii de calitate cetățenilor. În contextul reliefat, organizarea teritorială a puterii publice nu poate fi abordată în afara problemei nivelurilor de exercitare a puterii publice, delimitarea teritorială a diferitelor state include un număr diferit de entități, cu diferite grade de autonomie sau lipsite de autonomie. Numărul de niveluri intermediare poate fi diferit, regăsindu-se state care funcționează doar în baza a două niveluri: național și local, fără a avea niveluri intermediare; următorul grup include statele cu trei niveluri de administrare: local, intermediar și național; în fine, al treilea grup cuprinde state cu două niveluri de administrație intermediară.³ Aranjamentele depind, în mare măsură, de mărimea teritoriului, populație, particularităților poziționării geografice a țării.

Existența nivelului intermediar în statele europene este o formulă de organizare teritorială a puterii publice locale testată istoric și funcționează cu succes în sistemele contemporane. Astfel, în Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008 se menționa că: a) guvernarea pe mai multe niveluri trebuie să se bazeze pe o abordare ascendentă și recomanda organizarea de reuniuni regulate între funcționarii din cadrul autorităților naționale, intermediare și locale; b) încurajează statele membre să descentralizeze punerea în aplicare a politicii de coeziune, pentru a permite o mai bună funcționare a sistemului de guvernare pe mai multe niveluri, cu respectarea principiilor parteneriatului și al subsidiarității, invitându-le să adopte măsurile legislative și bugetare necesare în materie de descentralizare.⁴ CPLRE recomanda

¹ Dahl R., Tufte Ed. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 65.

² Swianiewicz P. *Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned*. In: *Consolidation or fragmentation*. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 311.

³ Cornea S. *Considerații privind organizarea administrativă a teritoriului statului*. În: *Administrarea publică*, № 1-2, 2004, p. 29.

⁴ Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008 referitoare la guvernarea și parteneriatul la nivel național, regional și la nivel de proiect în domeniul politicii regionale (2008/2064(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0492+0+DOC+XML+V0//RO> (accesat 23.05.2016).

Consiliului de Miniștri (*Recomandarea 333* din 2012), să invite statele membre să se asigure că: a) atunci când se are în vedere reorganizarea teritorială, sunt respectate principiile guvernării pe mai multe niveluri, divizarea responsabilităților între nivelurile de guvernare asigură eficiența maximă în satisfacerea necesităților cetățenilor. b) schimbările propuse în numărul de niveluri de guvernare sunt analizate având în vedere principiul subsidiarității.¹ Necesitatea unei astfel de structuri pe mai multe niveluri a fost susținută de două linii de argumente, fiecare referindu-se la un aspect diferit al statului modern. În primul rând, în calitate de organizații birocratice, guvernele trebuie să desconcentreze unele dintre funcțiile lor de-a lungul scalei geografice, în scopul atingerii unei mai mari eficiențe atât administrativă internă, cât și în furnizarea de servicii. În al doilea rând, guvernul central descentralizează unele funcții către guvernele locale, în scopul de a sprijini legitimitatea lor.²

Ca tendință generală, țările europene mai mici prin dimensiuni urmăresc să adopte modele mai simple de organizare teritorială a puterii locale, cel mai răspândit fiind modelul cu un singur nivel subnațional (ales de state, precum Bulgaria, Macedonia, Estonia, Letonia, Lituania și Malta). Dacă Republica Moldova ar adopta modelul de organizare a puterii locale cu un singur nivel, s-ar alinia la tendința predominantă în rândul țărilor europene de dimensiuni mici, în asemenea manieră fiind tratată de unele foruri (de exemplu, sportive), deși nu este mai puțin adevărat, după cum ne arată cazurile Macedoniei și Georgiei, un astfel de model va trebui să țină cont de factorul etnic în procesul de fuzionare a colectivităților locale și să asigure autonomia UTA Găgăuzia și a regiunii din est a republicii. Modelul cu un singur nivel ar necesita ca administrațiile locale să fie abilitate de a presta un volum semnificativ de servicii publice și să posede un nivel mai înalt de autonomie decizională și fiscală. Din moment ce modelul cu un nivel implică mai multe responsabilități din partea autorităților publice locale, pentru a putea aplica un astfel de model în Republica Moldova, ar trebui realizată consolidarea colectivităților locale prin fuzionarea lor. Acest model solicită din partea autorităților publice centrale voință și fermitate politică, abilități de comunicare publică, dat fiind că reducerea semnificativă a numărului de colectivități locale de nivelul întâi este în măsură să provoace insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale puterii publice. Ținem să subliniem că, dacă sistemul actual de finanțe publice locale va continua să existe, comasările nu se vor solda cu creșteri semnificative, cel puțin pe un termen scurt, ale veniturilor proprii ale celor mai mici unități administrative care au fuzionat, fiind indispensabile schimbări esențiale în cadrul sistemului finanțelor locale, inclusiv alocarea unor mijloace financiare mai mari, mai stabile pentru autoritățile administrației publice locale din veniturile generale de stat.³

¹ Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Recommendation 333 (2012). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1993007&Site=COE&direct=true> (accesat la 24.07.2016).

² Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 8-9.

³ Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 112-113.

Dacă Republica Moldova va opta pentru revizuirea organizării teritoriale a puterii publice locale cu două niveluri, autoritățile centrale vor trebui să revadă fundamental criteriile de trasare a hotarelor administrative ale colectivităților locale de nivelului doi. Relieful Republicii Moldova practic fiind relativ uniform, ar facilita delimitarea teritorială uniformizată a colectivităților locale de nivelului doi, minimalizând, astfel, disparitățile existente. Colectivitățile locale de nivelului doi vor trebui să fie suficient de mari și să le fie atribuite mai multe responsabilități decât cele existente în prezent, pentru a avea impact real asupra dezvoltării regionale și locale. Modelul cu două niveluri propus de Osoian I. et al. în 2010, desființează sistemul actual de raioane și transformă regiunile de dezvoltare în regiuni administrative (păstrând denumirea „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale). Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea internațională și să fie eligibile pentru fondurile de dezvoltare ale Uniunii Europene. Existența administrației publice de nivel regional permite reducerea mult mai mică a numărului de colectivități locale la 289. În același timp, modelul cu două niveluri va genera mai puține economii financiare (estimate la 40-45% mai puțin decât în prezent) spre deosebire de modelul cu un nivel.¹

Este evident că stabilirea nivelurilor de administrare trebuie realizată în strânsă dependență de particularitățile individuale ale fiecărui stat. În condițiile social-politice din Republica Moldova, este mai rațional, dar nu și mai eficient, de a menține nivelul intermediar de exercitare a puterii publice locale. Acest model ar permite soluționarea problemelor concrete de importanță locală la nivelul la care sunt prezente resursele necesare, potențialul uman și organizațional. În același timp, acest model ar permite asigurarea cu un sistem optimal de interacțiune a autorităților publice locale cu locuitorii și cu organele puterii statale. În cadrul acestui model este posibil de a stabili principii și proceduri clare de delimitare a sferelor de competență și a responsabilităților dintre nivelurile puterii publice, crearea instrumentelor eficiente de control din partea cetățenilor și a puterii statale, asigurarea unei eficiențe maxime în rezolvarea problemelor economice și sociale.

8.2.2. Aprofundarea cooperării intercomunale. Complexitatea provocărilor politice, economice și sociale cu care se confruntă societatea a schimbat modelele de autoadministrare a colectivităților locale de la structuri ierarhice și fragmentate la construcții mai cooperante și flexibile. În lumea contemporană practicile tradiționale de acțiune ale autorităților publice locale nu mai corespund realităților, iar hotarele lor administrative le limitează substanțial în acțiuni. Pentru ca autoritățile publice locale să poată oferi serviciile solicitate de comunitățile locale pe deplin și calitativ, trebuie să coopereze cu autoritățile locale similare. Depășirea frontierelor administrative, în încercarea de a identifica soluții eficiente la problemele existente, a fost una dintre cele mai importante schimbări care s-a produs la nivelul administrației publice locale. Procesul a fost facilitat și de sfârșitul monopolului statului asupra elaborării și implementării politicilor publice, cât și de implicarea sectoarelor privat și asociativ în soluționarea problemelor comunităților locale. Din această perspectivă, o soluție eficientă de diminuare a consecințelor fragmentării teritoriale poate fi folosirea avantajelor pe care le oferă cooperarea intercomunală.

Cooperarea intercomunală în statele Uniunii Europene reprezintă o cale spre

¹ Ibidem, p. 113.

economia cu costuri politice mai reduse. Criza financiară din 2008 a impulsionat acest proces, care s-a exprimat sub mai multe forme. Prima, stimulată mai mult de aderarea la Uniunea Europeană decât de criză, vizează formarea de societăți intercomunale pentru construirea și funcționarea unei infrastructuri de mediu, cum ar fi depozitele de deșeuri și stațiile de epurare a apelor cu economii de scară mari. În Ungaria, numărul depozitelor de deșeuri municipale a scăzut cu 90 % prin formarea companiilor de utilități comune, capabile să sporească esențial aplicarea tehnologiilor moderne și contractarea fondurilor structurale ale Uniunii Europene. O cincime dintre municipalitățile croate sunt antrenate în companiile de utilități comune. Forma a doua, în curs de desfășurare este integrarea planificării și livrării de servicii în cadrul conurbațiilor, ilustrată, în mod special, de creșterea semnificativă a *communautes urbaines* franceze (și crearea unui nou nivel intercomunal, *metropole*).

Cele mai răspândite activități, în circumstanțele financiare actuale, țin de folosirea în comun a resurselor profesionale și a echipamentului necesar pentru operațiunile administrative, cum ar fi colectarea impozitelor, controlul dezvoltării, gestionarea salarizării, auditul intern și IT. Achizițiile publice atrag solicitări mai mici, precum și reduc costurile administrative. În Slovacia formarea de birouri comune a permis descentralizarea serviciilor publice (educația și bunăstarea socială) într-un sistem municipal foarte fragmentat. Chiar și în Marea Britanie unde autoritățile locale includ în medie populații extrem de mari, criza a promovat gestionarea comună a serviciilor într-o măsură mai mare. Orașul Westminster s-a alăturat orașelor vecine, Kensington și Chelsea, în desfășurarea unui serviciu educațional comun.¹

Este evident că dimensiunea autorităților publice locale se dovedește a fi importantă pentru cooperarea intercomunală, influențându-i în mod direct scopul, sarcinile și formele. Căutarea unui optimum teritorial reprezintă un obiectiv al cooperării intercomunale, dat fiind că la determinarea unei zone adecvate pentru cooperare se țin cont de aspecte demografice, geografice, sociologice, economice și politice. Succesul cooperării intercomunale presupune o recompoziție teritorială, într-un areal mai mare, mai relevant și mai unit decât teritoriile de moment. Această recompoziție va asigura o cooperare avantajoasă dintre persoanele juridice, publice sau private, cooperarea de acest tip oferind astfel un alt mod de acțiune pentru autoritățile publice locale.²

Cooperarea intercomunală este privită nu doar ca o soluție de depășire a problemelor legate de fragmentarea teritorială, dar și ca o alternativă la fuziunea colectivităților locale de dimensiuni mici. În același timp, cooperarea intercomunală nu trebuie să fie tratată neapărat ca o alternativă la fuzionarea colectivităților locale, ci, mai degrabă, ca un element al unui proces de modernizare al puterii locale. Fuzionarea colectivităților locale nu înseamnă neapărat renunțarea la cooperarea intercomunală, din contra, fuzionarea poate să ofere noi posibilități și abordări pentru cooperare, folosirea potențialului neutilizat în beneficiul populației locale. Cooperarea intercomunală poate fi realizată cu succes când este combinată cu o politică de

¹ Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68-69.

² Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 80-81.

consolidare a colectivităților locale. P. Swianiewicz nota că în cazul în care sistemele administrative locale nu sunt fragmentate teritorial, autoritățile locale pot beneficia de furnizarea în comun a serviciilor.¹

Cooperarea intercomunală este un acord de colaborare care depășește hotarele administrative ale autorităților implicate în scopul obținerii unor beneficii și se produce atunci când două sau mai multe autorități publice locale sunt de acord să conlucreze asupra oricăreia dintre sarcinile care le revin în scopul obținerii beneficiilor reciproc avantajoase.² Necesitatea unei astfel de inițiative poate fi generată de constrângerile financiare și de capacitatea limitată a colectivităților locale mai mici de a presta eficient servicii publice care implică economii de scară sau generează externalități (educație, sănătate, alimentare cu apă, gestiunea deșeurilor, servicii de urgență, ordine publică, protecția mediului, cultură, turism).³ Cooperarea intercomunală poate fi tratată, într-o anumită măsură, ca formă ascunsă și incompletă de fuzionare: în țările fragmentate din punct de vedere teritorial, unde reformele de fuzionare par inimaginabile pentru moment, cooperarea de acest tip poate fi percepută ca un model special de administrare a afacerilor publice locale.⁴ Pentru înțelegerea mai bună a fenomenului și a modalităților practice de realizare a cooperării intercomunale, este important și util de a cunoaște componentele sale esențiale. Potrivit unui studiu realizat în statele Europei Centrale și de Est, cooperarea intercomunală include:

- furnizarea în comun a serviciilor de către două sau mai multe autorități publice locale din țară, care pot implica diferite funcții (servicii administrative, furnizarea de apă, transportul public), dar și activități comune în cadrul politicilor mai largi (promovarea dezvoltării economice locale), care ar putea fi un aranjament cu un singur sau cu mai multe scopuri;

- cooperarea voluntară a autorităților publice locale (nu se referă la orice formă care este strict impusă de lege, deși legea poate uneori să stimuleze sau chiar să oblige autoritățile locale să caute soluții de cooperare);

- cooperarea nu este incidentală, are o anumită durată, fiind deseori un aranjament permanent cu o dată de încetare nespecificată;

- cuprinde diverse forme legale de cooperare. În unele cazuri, aceasta poate include crearea unei noi entități juridice (de exemplu, o coproprietate între autoritățile locale implicate), în timp ce în altele aceasta poate lua o formă juridică mai puțin accentuată;

- nu există transfer definitiv de sarcini sau competențe locale; autoritățile locale păstrează, contrar amalgamării, controlul asupra deciziilor și serviciilor care rezultă din cooperare.⁵

¹ Swianiewicz P. Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations, 2011, p. 4.

² Jackson J. et al. Cooperare intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: S.n., 2015, p. 10.

³ Prohnitchi V. Op. cit., p. 47.

⁴ Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 105.

⁵ Swianiewicz P. Op. cit., p. 3.

Cooperarea intercomunală constituie rezultatul unei decizii deliberate a autorităților locale implicate, asocierea fiind una cu caracter preponderent voluntar decât impusă de normele legale. Acordul de cooperare intercomunală variază în formă, domeniu și integrare: acesta este rezultat al inițiativei politice a autorităților publice cu viziuni diverse și prezintă forme diferite prin natura lor intrinsecă. Tradițiile administrative naționale, sistemele de guvernare, cultura politică și diferitele niveluri de autonomie locală din fiecare țară presupun ca tentativa de elaborare a unei tipologii a cooperării intercomunale să constituie o sarcină periculoasă, dacă nu chiar imposibilă. Singurul lucru care se cunoaște despre cooperarea intercomunală este diversitatea formelor de manifestare, fiind mai diversificată decât guvernarea locală europeană.¹ Cooperarea intercomunală poate să întrunească unul sau mai multe obiective, acestea determinându-i domeniile și substanța, inclusiv forma de relaționare. Se cere de precizat că doar competențele autorităților publice locale pot fi obiect al cooperării intercomunale, și, eventual, pot fi delegate unor structuri intercomunale. Obiectivele cooperării determină atribuțiile entităților angajate în acest proces, fiind importantă, în ordinea reliefată de idei, delimitarea clară a competențelor și a atribuțiilor conferite, iar statutul lor trebuie să specifice foarte precis domeniile de competență.²

Cooperarea intercomunală este o modalitate de a eficientiza administrarea afacerilor publice locale prin raționalizarea și eficientizarea activității autorităților locale proxime. În favoarea unui regim de cooperare intercomunală, frecvent, sunt aduse următoarele argumente:

- este un remediu pentru autonomia financiară limitată a administrației publice locale și a capacității administrative scăzute;
- permite păstrarea intactă a autonomiei locale în raport cu cheltuielile și impozitarea;³
- autoritățile locale, prin asociere, pot presta servicii pe care nu le pot oferi în mod individual;
- pentru anumite servicii, autoritățile locale pot folosi împreună aceeași resursă de expertiză (servicii juridice) sau aceleași unități de deservire (echipament antiincendiar), fiind mai rentabil din punct de vedere al costurilor financiare;
- contribuie la crearea unei piețe de desfacere mai mari, mai atractivă pentru investiții străine, atât publice, cât și private;⁴
- contribuie la eficientizarea procesului de prestare a serviciilor publice;
- reduce costul unitar al livrărilor de servicii prin „economii de scară”;
- compensează insuficiența fondurilor disponibile administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină probleme generate de condiții de mediu și răspunde condițiilor impuse de programele operaționale de dezvoltare regională;⁵
- asigură realizarea „economiei de scop”, în special în statele din Europa

¹ Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016, p. 88-89.

² Jackson J. et al. Op. cit., p. 92-93.

³ Prohnițchi V. Op. cit., p. 48.

⁴ Jackson J. et al. Op. cit., p. 7-8.

⁵ Dezvoltarea regională. Chișinău: GIZ, 2014, p. 122-123.

Centrală și de Est, unde cooperarea autorităților locale mici face posibilă furnizarea de servicii care ar putea rămâne nesoluționate, chiar dacă se află pe o listă a serviciilor locale autorizate;

- facilitează gestionarea comună a zonelor integrate funcțional, dar fragmentate din punct de vedere teritorial și al infrastructurii tehnice indivizibile;
- asigură o vizibilitate mai bună pentru autoritățile locale;
- facilitează accesul la fondurile externe;
- zonele de livrare a serviciilor sunt mai largi decât hotarele administrative;¹
- permite recompoziția teritoriului prin intermediul unui model juridic mai flexibil;²
- atenuează disparitățile economice și sociale existente în dezvoltarea colectivităților locale.

Vom preciza că modalitățile concrete de realizare în practica a cooperării intercomunale sunt prevăzute în mai multe acte normative, atât internaționale cât și naționale.

Principiul autonomiei locale recunoscut de toate statele membre ale Consiliului Europei, prin semnarea și ratificarea *Cartei europene a autonomiei locale*, a fundamentat existența autorităților locale și capacitatea lor de a se asocia în structuri de cooperare. *Carta* prevede în art.10 dreptul de asociație al colectivităților locale: „colectivitățile locale au dreptul, în exercițiul competențelor lor de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea unor sarcini de interes comun”. Iar „dreptul colectivităților locale de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor lor comune și de a adera la o asociație internațională de colectivități locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat”. Fiecare stat semnatar al *Cartei* își poate defini modalitățile fie legislative, fie altele, pentru realizarea acestui principiu.³

În acest sens vom nota că dreptul autorităților locale de a se asocia și de a coopera în prestarea serviciilor publice este prevăzut de mai multe acte normative ale Republicii Moldova.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 ⁴ prevede în art. 14, aliniatul 1, litera j) competența consiliul local de a decide în condițiile legii asocierea cu alte autorități locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorității locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun. În mod similar, art. 43, alin. (1), lit. t) din lege prevede dreptul consiliului raional de a decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale în realizarea serviciilor publice locale.

Legea nr. 435 din 28.12.2006 ⁵ prevede în articolul 3, litera h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități de cooperare între Guvern, autoritățile locale, sectorul privat și

¹ Swianiewicz P. Op. cit., p. 14-15.

² Deffigier Cl. Op. cit., p. 84.

³ Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. Publicat în Monitorul Oficial nr. 141 din 22.11.2001

⁴ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006.

⁵ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006.

societatea civilă. De asemenea, legea prevede în art.5 că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și doi, precum și cele centrale pot coopera în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte.

*Legea nr.1402 din 24.10.2002*¹ stabilește în art. 6, alin. (2), lit. f că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul, art. 14 alin. (4) prevede că autoritățile administrației publice locale pot adopta decizii în legătură cu asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară, precum și în legătură cu participarea lor cu capital social sau cu bunuri la capitalul sau bunurile agenților economici pentru realizarea de lucrări și furnizarea/prestarea de servicii publice de gospodărie comunală la nivel local sau raional, după caz, pe bază de convenții care prevăd și resursele financiare constituite din contribuțiile autorităților administrației publice locale (convențiile se încheie de ordonatorii principali de credite, în baza mandatelor aprobate de fiecare consiliu local sau raional). În art. 13 legea menționează că Guvernul asigură promovarea parteneriatului și asocierii intercomunale pentru înființarea și exploatarea unor sisteme tehnico-edilitare zonale.

*Legea nr. 436 din 06.11.2003*² prevede că, consiliul local stabilește în Statutul localității pe care îl aprobă condițiile de cooperare a autorității administrației publice a unității administrativ-teritoriale cu alte autorități ale administrației publice din țară, cu autoritățile similare din străinătate modul de aderare la organismele naționale sau internaționale în vederea protecției și promovării intereselor comune.

Cu toate că în Republica Moldova nu există limitare legală privind parteneriatele autorităților locale, specialiștii consideră că, cadrul legal „necesită completare și adaptare”, iar pentru a încuraja cooperarea dintre comunități, ar fi nevoie de a dezvolta și actualiza cadrul legal, mai ales forma de asociere și modul de gestiune ulterioară a serviciilor publice create. Totodată, trebuie promovată asocierea benevolă a colectivităților locale interesate de prestarea în comun a serviciilor publice.³ Una dintre cele mai importante provocări rezidă în identificarea formulei prin care cooperarea intercomunală să devină mai accesibilă, mai atractivă și mai avantajoasă pentru a oferi servicii de o gamă mai largă și o calitate mai bună.

În acest sens, acordul intercomunal de cooperare variază în formă, domeniu și integrare. În literatura de specialitate au fost elucidate cele mai răspândite forme ale cooperării intercomunale:

1. cooperare informală;
2. acord de Cooperare (contract);
3. entitate de drept public;
4. instituție de drept privat (agent economic);

¹ Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002.

² Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003.

³ De exemplu: Rața Sv. Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale. În: Administrarea Publică, 2015, nr. 1, p. 34-35.

5. instituție publică cu un singur scop sau scopuri multiple;
6. instituție publică teritorială integrată.¹

În tentativa de a identifica formele de cooperare intercomunală, este necesar să fie luate în considerare realitățile politice, economice, sociale, demografice și juridice ale Republica Moldova. În condițiile reglementării legislative neclare și lacunare, proiectarea și aplicarea unui sau câtorva modele de instituționalizare a cooperării intercomunale reprezintă un exercițiu care se bazează pe analiza și coroborarea mai multor acte normative. În rezultatul analizei cadrului legal al activității autorităților locale din Republica Moldova, I. Beschieru a identificat anumite posibilități legale de cooperare intercomunală, acestea fiind următoarele:

1. Forme neinstituționalizate de cooperare (neformală sau pe baza acordurilor, contractelor, fără crearea unei persoane juridice noi):

- o formă neinstituționalizată reiese din posibilitățile oferite de articolul 5 din *Legea privind descentralizarea administrativă*, care prevede că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și doi, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități;

- altă formă neinstituționalizată de cooperare este contractul de societate civilă, reglementat de articolele 1339 - 1354 al *Codului civil*.² Conform *Codului civil*, prin contractul de societate civilă părțile la contract se obligă reciproc să urmărească în comun scopuri economice ori alte scopuri fără a constitui o persoană juridică, împărțind între ele foloasele și pierderile.

2. Cooperare prin crearea unui operator comun (regional) cu capital integral public.

Autoritățile publice locale pot coopera prin fondarea în comun a unui operator căruia îi vor delega gestionarea unui serviciu public și infrastructura aferentă.

3. Prestarea de servicii publice de către operatorul public al unei comune localităților din împrejurimi.

4. Concesionarea serviciului unui operator privat comun/sau parteneriat public - privat.³

Trebuie de avut în vedere faptul că pentru demararea cooperării intercomunale, sunt necesare anumite condiții prealabile, cum ar fi: recunoașterea problemelor comune, comunicarea eficientă între părțile interesate, deschiderea spre cooperare, nivelul experienței și managementul eficace la nivelul autorităților locale.⁴ Se impune nu în ultimul rând, implicarea locuitorilor în dezbaterile privind identificarea opțiunilor și a modalităților de cooperare intercomunală, a beneficiilor, dar și a constrângerilor eventualei asocieri cu colectivitățile locale învecinate. Fără dezbaterile prealabile cu locuitorii a tuturor acestor aspecte, eforturile autorităților locale nu vor avea suportul necesar în acțiunile preconizate.

Este de precizat că relațiile de cooperare intercomunală sunt rezultat al influenței mai multor factori, care pot favoriza sau pot împiedica colaborarea

¹ Jackson J. et al. Op. cit., p. 96.

² Codul civil. Adoptat prin legea nr. 1107-XV din 06.06.2002.

³ Beschieru I. Cooperarea intercomunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău: CALM, 2013, p. 8-12.

⁴ Rața Sv. Op. cit., p. 34.

autorităților locale. Acești factori sunt:

- natura problemei. Problemele cu care se confruntă autoritățile locale sunt foarte complexe și mult mai interdependente, eforturile și resursele comune sunt tratate ca modalitate de a răspunde acestor provocări;

- istoricul colaborării anterioare. Calitatea, cantitatea și succesul interacțiunilor anterioare joacă un rol relevant în recunoașterea oportunităților de a continua sau de a îmbunătăți eforturile de consolidare a cooperării;

- identitatea și contextul teritorial. Teritoriile definesc oportunitățile pentru colectivități de a se alătura unor obiective comune, întrucât geografia și identitatea teritorială pot oferi terenul pentru apariția unor probleme similare cu un număr mai mare de preocupări comune, în special în rândul comunelor vecine;

- relații de putere echilibrate. Relațiile de putere asimetrice între colectivitățile locale care împărtășesc inițiative sau proiecte de colaborare pot împiedica pașii ulteriori;

- contextul instituțional. Legea poate impune cooperarea sau constrânge decizia autorităților locale de a colabora, contextul de reglementare explică în parte stimulentele sau blocajele și natura multor relații de colaborare dintre colectivitățile locale. Prin urmare, mediului juridic îi revine un rol relevant în explicarea naturii și stimulentele cooperării intercomunale;

- influență externă. Situațiile neașteptate sau intervenția terților în jocul de cooperare pot să funcționeze ca un declanșator și ca un „mecanism de legătură”. Agenții externi, care acționează ca brokeri între instituții, pot aduce cunoștințele, resursele sau puterea necesare pentru a introduce oportunitatea de a colabora. (De exemplu, implicarea universităților în dezvoltarea regională);

- rezultate așteptate. Cooperarea necesită eforturi semnificative și, prin urmare, trebuie luate în considerare costurile tranzacțiilor prin acțiuni și procese de gestionare întreprinse în timp și prin efort. Atunci când recompensele și rezultatele cooperării depășesc costurile și lipsesc alternative mai bune, se presupune că beneficiile anticipate vor contribui la explicarea intensificării acțiunilor;

- profilul autorității publice. Profilul este determinat de mai multe elemente, printre care un rol important revine dispunerii sau capacității instituționale de a colabora.¹

Nu putem exclude din analiză și influența factorilor perturbatori ai cooperării intercomunale. Inițierea unei anumite forme de cooperare dintre autoritățile locale este o dovadă că se caută soluții pentru problemele cu care se confruntă colectivitățile locale. Acest proces poate fi perturbat uneori de acțiunea unor factori, cum ar fi:

- teama de a pierde autonomia/atribuțiile. Cooperarea intercomunală implică asumarea de roluri și responsabilități, fapt care conduce la „eliminarea” unor atribuții din competența exclusivă a colectivității locale. Comuna-participant influențează asupra procesului de luare a deciziilor, prin votul delegatului său, ceea ce nu conduce întotdeauna la soluția dorită;

- teama de a pierde veniturile directe/finanțarea. Ca și în exemplul de mai sus, poate exista o pierdere, dar nu a atribuțiilor, ci a surselor de finanțare, provenite din atribuții, care sunt cheltuite pentru acoperirea necesităților comune;

¹ Adaptat după: Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016, p. 10-12.

- absența relațiilor. Cooperarea intercomunală implică relații dintre comunele proxime și practic este imposibil de a genera orice formă de parteneriat fără a stabili contacte și relații cu comunele învecinate;

- diferențele dintre comune. Parteneriatul dintre comune presupune prezența unor probleme similare. Însă în comunele neomogene, spectrul problemelor existente este neomogen, reducând din oportunitățile soluționării lor prin cooperare;

- reticența față de creșterea costurilor și a numărului personalului administrativ. Formarea unei structuri noi implică o serie de probleme organizatorice și proceduri birocratice și în cazul în care acest proces este îngreunat de procedurile birocratice, reticența de a se implica are un impact negativ asupra edificării structurilor intercomunale;

- lipsa surselor financiare. Lipsa de finanțare a diferitelor atribuții face dificilă realizarea lor, deoarece necesită identificare finanțării din alte surse;

- dezinteresul. Această atitudine față de cooperarea intercomunală este determinată în mare parte de lipsa de informații și, în consecință, scepticismul privind aplicarea: lipsa de interes face imposibilă stabilirea de contacte cu potențiali parteneri;

- nivelul scăzut al culturii de cooperare. Unii funcționari din cadrul autorităților locale și o parte a populației împărtășesc convingerea că problemele locale constituie prerogativa deplină și exclusivă a propriei administrații locale, nimeni, în afară de autoritățile locale, nu le poate soluționa;¹

- costurile politice ale cooperării. Viziunile politice diferite/divergente ale funcționarilor din autoritățile publice locale pot influența substanțial sau chiar periclita cooperarea intercomunală;

- procesul lent de luare a deciziilor. Complexitatea procedurilor și formelor organizatorico-juridice ale cooperării intercomunitare, implicarea mai multor actori în procesul decizional deseori se soldează cu întârzierea adoptării deciziilor;²

- deficitul democratic. Implicarea în procesul de cooperare intercomunală a mai multor actori instituționali, depășirea hotarelor administrative în furnizarea serviciilor publice efectiv poate slăbi controlul democratic asupra decidenților locali și să afecteze transparența decizională. Dezvoltarea societății civile pentru a contribui la consolidarea controlului democratic este o necesitate imperioasă pentru ca cooperarea intercomunală să-și producă efectele scontate.³

În concluzie, cooperarea intercomunală rămâne o problemă mereu actuală, fiind discutată în spațiul românesc de la începutul secolului XX și până în zilele noastre. Astfel, abordând problema beneficiilor de pe urma cooperării intercomunale, P. Negulescu în „Tratat de drept administrativ român” a explicat cooperarea intercomunală în felul următor: „... se poate întâmpla ca mai multe comune să aibă asupra unor chestiuni interese identice. În asemenea caz fiecare din aceste comune nu ar putea avea mijloace suficiente proprii pentru satisfacerea acestor interese, pe când unindu-se mai multe comune, mijloacele pecuniare fiind mai însemnate, asemenea lucrări ar fi posibile. S-ar putea crea pentru satisfacerea unor asemenea interese

¹ Айвазов А. Межмуниципальное сотрудничество. Альтернативные пути развития // Децентрализация в действии: пять примеров из стран СНГ. Киев: Международный центр перспективных исследований, 2007, с. 52-53.

² Jackson J. et al. Op. cit., p. 8.

³ Swianiewicz P. Op. cit., p. 8-10.

intercomunale o nouă persoană morală administrativă, sindicatul de comune, pentru construirea, întreținerea unor drumuri vicinale, pentru facerea unor școli profesionale de interes local, și pentru alte trebuințe locale”.¹

8.2.3. Intensificarea cooperării transfrontaliere. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale, fiind prin caracterul său un mecanism eficient de colaborare externă a colectivităților locale, se exprimă prin structuri teritoriale formate în scopul intensificării relațiilor interregionale și transfrontaliere, urmărind edificarea unui spațiu coerent de dezvoltare economică și socială, științifică și culturală. Colaborarea transfrontalieră se manifestă prin edificarea raporturilor directe între regiunile și comunitățile aflate de o parte și de alta a frontierelor de stat, în virtutea competențelor autorităților locale, potrivit legislației naționale.

Vom menționa lapidar că la nivel european, cadrul normativ de referință pentru cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale este determinat expres de următoarele documente: *Carta europeană a autonomiei locale*, *Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere între colectivitățile sau autoritățile locale*, semnată la Madrid în data de 21 mai 1980, și *Protocolul adițional al Convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontaliera a colectivităților sau autorităților teritoriale* din 9 noiembrie 1995 de la Strasbourg. În statele din Europa Occidentală, capacitatea autorităților publice locale de a desfășura activități externe este reglementată, mai mult sau mai puțin detaliat, de acte normative interne, de nivel legislativ și regulamentar, care rezultă dintr-o îndelungată practică administrativă.

Referitor la Republica Moldova, activitățile de cooperare transfrontalieră sunt susținute de o serie de acorduri și protocoale trilaterale și bilaterale încheiate între Republica Moldova, România și Ucraina, precum și acorduri bilaterale încheiate între autoritățile locale din Republica Moldova, Ucraina și România.² Însă până în prezent nu există un act normativ național care ar reglementa, în mod expres, relațiile transfrontaliere ale autorităților publice. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* atribuie consiliilor locale dreptul de a decide, în condițiile legii: a) asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun și b) stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate (art. 14, pct. 2, lit. j, k). Potrivit prevederilor art. 19, pct. 4 al legii, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Consiliile raionale, conform art. 43, pct.1, lit. t, al legii citate, pot decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate, în

¹ Negulescu P. *Tratat de drept administrativ român*. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904, p. 136.

² Cornea S., Cornea V. *Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale*. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice, 12-13 mai 2011, Vol I. Cahul: USC, 2011, p. 238.

scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

Vom preciza că un rol substanțial în definirea principiilor și obiectivelor strategice ale cooperării transfrontaliere a avut *Concepția cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006*, adoptată la 29.09.2004,¹ care a recomandat adevărul la principiile de bază ale cooperării transfrontaliere a localităților/colectivităților de frontieră elaborate de Asociația Europeană a Regiunilor Frontaliere (AEFR) și promovate de Comisia Europeană. Au fost stabilite, de asemenea, prioritățile de bază în implementarea cooperării transfrontaliere și criteriile ce urmau a fi respectate la realizarea acestor priorități și obiective. Însă Guvernările ulterioare n-au continuat această modalitate de a stabili priorități pe termen scurt privind cooperarea transfrontalieră.²

Ținem să subliniem, în ordinea de idei elucidată, că apariția euroregiunilor este legată de cooperarea transfrontalieră intensă din spațiul vest-european.³ Modelul de colaborare în cadrul euroregiunilor este susținut de Uniunea Europeană, fiind tratat ca un exercițiu de pregătire pentru aderare și mecanism pentru implementarea relațiilor de natură comunitară între regiuni din statele candidate.

Declarând independența, Republica Moldova a stabilit relații de parteneriat și cooperare atât la nivel central, cât și la nivel local prin intensificarea colaborării colectivităților locale cu entitățile similare din țările vecine - România și Ucraina. În Avizul Comitetului Regiunilor din 06 octombrie 2010 referitor la Republica Moldova se menționa că autoritățile locale și regionale din Republica Moldova dispun de avantaje competitive în relația cu Uniunea Europeană, față de alte țări membre ale Parteneriatului Estic, în virtutea vecinătății nemijlocite cu Uniunea și dimensiunilor teritoriului național, făcând toate autoritățile locale și regionale a fi eligibile pentru implementarea proiectelor susținute de parteneriate transfrontaliere.⁴

Totuși, nu toate raioanele sunt implicate în cooperarea transfrontalieră, iar pentru cele care participă, pornind de la potențialul socio-economic disponibil al euroregiunilor, pot fi identificate oportunități de cooperare transfrontalieră în diverse domenii, cum ar fi:

- crearea unui spațiu informațional comun privind potențialul economic și oportunitățile de afaceri în cadrul euroregiunilor;
- constituirea unor structuri comune privind facilitarea cooperării economice, coordonarea certificării mărfurilor, dezvoltarea piețelor de desfacere a produselor, valorificarea și dezvoltarea potențialului economic existent;

¹ Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Concepției cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006 nr. 1069 din 29.09.2004. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 182-185/1266 din 08.10.2004.

² Cornea S. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale din Republica Moldova: între oportunități și șanse nerealizate. În: Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри", Одеса: ОНМУ, 2017, с. 165-166.

³ Săgeată R. Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului. București: Top Form, 2006, p. 69.

⁴ Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010. www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdm%5ccivex-v-%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547 (accesat la 28.03.2015).

- dezvoltarea infrastructurii care să asigure eficient facilitarea trecerii frontierelor și accesul la comunicațiile de transport internațional auto, feroviar, fluvial și maritim;
- elaborarea unei strategii comune de dezvoltare a turismului, folosind potențialul turistic al euroregiunilor;
- dezvoltarea cooperării în domeniul cercetare - dezvoltare, a relațiilor de colaborare dintre instituțiile de învățământ, intensificarea schimbului de studenți și cadre didactice din euroregiuni;
- crearea centrelor comune de instruire, recalificare și angajare a forței de muncă, organizarea schimbului de informații în cadrul euroregiunilor;
- organizarea festivalurilor, expozițiilor, târgurilor culturale, competițiilor sportive regionale;
- coordonarea programelor de protecție a mediului ambiant, realizarea în comun a proiectelor și monitorizarea în comun a factorilor de poluare din regiuni.

Este de menționat că relații de colaborare între regiunile frontaliere ale Republica Moldova, României și Ucrainei au fost stabilite încă la mijlocul anilor '80, însă, practic, au avut un caracter mai mult formal. După 1989, acestea s-au intensificat, dar erau stopate de lipsa clarității în relațiile interstatale dintre părți. Prin Tratatul de bază româno-ucrainean la 2 iunie 1997, au fost puse bazele unei cooperări strânse în diferite domenii, inclusiv cooperarea transfrontalieră. În conformitate cu art. 8 al Tratatului, părțile se angajau să sprijine cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale din regiunile de frontieră și se preconiza, de asemenea, crearea euroregiunilor „Prutul de Sus” și „Dunărea de Jos” la care puteau să participe colectivități teritoriale locale din Republica Moldova.¹ Inițiativa privind instituționalizarea cooperării transfrontaliere între Republica Moldova, România și Ucraina a fost lansată de Președintele României la începutul anului 1997, aceasta fiind materializată puțin mai târziu, în cadrul summit-ului de la Ismail din 3 - 4 iulie 1997, prin semnarea de către Președinții Republica Moldova, României și Ucrainei a „Declarației privind cooperarea transfrontalieră” și, la nivel guvernamental, a protocolului de colaborare trilaterală.

Grație avantajelor economice oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea Republicii Moldova în cadrul euroregiunilor ar trebui să prezinte interes. Colectivitățile locale din România și Ucraina posedă un potențial economic mult mai mare în comparație cu raioanele din Republica Moldova. Totodată, interesul vădit al Republica Moldova în aprofundarea relațiilor de cooperare transfrontalieră a fost în permanență eclipsat de o pasivitate pronunțată atât la nivel central, cât și la cel local. Pasivitatea părții moldovenești în lansarea și realizarea activităților de cooperare este cauzată de mai mulți factori. În Republica Moldova nu funcționează o structură guvernamentală care să promoveze politica de cooperare transfrontalieră și să sprijine interesele euroregiunilor în structurile centrale de stat. Sistemul autorităților publice locale constituite după contrareforma din anul 2003 au redus mult capacitatea destul de joasă în promovarea unor politici de cooperare de sine stătător. Participarea părții moldovenești în cadrul euroregiunilor poartă mai mult un caracter inertial, fiind impulsionată preponderent de relațiile româno-ucrainene. Atât la nivel central, cât și

¹ Roșcovan M. Cooperarea transfrontalieră a Republicii Moldova cu România și Ucraina. www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc (accesat la 20.03.2017).

la nivel local practic nu există strategii de integrare regională sau planuri de acțiuni concrete care să valorifice beneficiile cooperării transfrontaliere pentru colectivitățile locale moldovenești de la frontieră. Altă cauză ține de insuficiența resurselor financiare din bugetele locale pentru finanțarea activităților de cooperare, accesul și posibilitățile reduse la sursele financiare externe.¹

Administrațiile locale cu un buget mic, în comparație cu numărul de locuitori, nu au întreaga gamă de instrumente necesare pentru elaborarea cererilor pentru proiectele finanțate de Uniunea Europeană. Un exemplu elocvent a fost derularea Programului Operațional Comun România–Ucraina– Republica Moldova 2007-2013, finanțat de Uniunea Europeană. Pentru a fi eligibile în program, autoritățile locale trebuiau să elaboreze proiecte cu un buget de 100.000 - 3.000.000 de euro. Dată fiind cerința de cofinanțare de 10%, multe autorități locale nu erau în stare să prezinte proiecte cu bugete mai mari.

Cu toate că aproximativ 70% din teritoriu și 80% din populația Republicii Moldova participă la activități transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, revenirea la raioane a periclitat într-un mod esențial cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane, iar din cauza eterogenității și pluralității subiecților de dialog, s-a făcut dificilă cooperarea transfrontalieră în euroregiunile „Dunărea de Jos”, „Siret-Prut-Nistru” și „Prutul Superior”, la care Republica Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 euroregiunea „Siret-Prut-Nistru” cuprindea 5 județe membre (Chișinău, Lăpușna, Orhei, Soroca și Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, adică 18 parteneri transfrontalieri cu viziuni diverse asupra opțiunilor și modalităților de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeași euroregiune, este comparabil cu cel al Republica Moldova, însă include doar trei județe (Iași, Neamț și Vaslui).²

În concluzie constatăm că, de fapt, colectivitățile locale din Republica Moldova nu valorifică pe deplin oportunitățile oferite de colaborarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Proiectele în cadrul euroregiunilor sunt planificate și implementate la nivelul autorităților publice, în timp ce organizațiile neguvernamentale și reprezentanții mediului de afaceri nu sunt atrași în activitățile entităților de cooperare transfrontalieră.³ Consolidarea colectivităților locale ar constitui o premisă pentru fortificarea potențialului lor și le-ar înlesni implicarea în proiecte transfrontaliere cu colectivitățile teritoriale similare din România și Ucraina. Colaborarea colectivităților locale din Republica Moldova în cadrul euroregiunilor ar facilita accesul la surse externe de finanțare și ar contribui, astfel, la dezvoltarea locală și ameliorarea condițiilor de viață ale populației locale.

¹ Roșca P., Galben I., Costache L. Euroregiunile și cooperarea transfrontalieră în țările Uniunii Europene. În: Studii economice, nr. 3-4, 2008, p. 14.

² Cornea S. Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe. În: „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, conf. șt. intern. (2010, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 69-70.

³ Блажко В. Трансграничное сотрудничество как механизм евроинтеграции стран (на примере еврорегионов „Верхний Прут” и „Нижний Дунай” Республики Молдова). În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2 (173), 2017, p. 55.

O problemă importantă care necesită mai multă atenție rezidă în elaborarea unui set comun de norme vizând administrarea, finanțarea și monitorizarea implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră. România, fiind partenerul principal al Republicii Moldova în domeniul cooperării transfrontaliere, oferă deopotrivă exemple de bune practici, dar și lecții de învățat, important este ca să fie însușite. În România, misiunea de a sprijini inițiativele și acțiunile colectivităților locale din zonele de frontieră, de a gestiona eficient programele și proiectele de cooperare transfrontalieră revine Birourilor Regionale de Cooperare Transfrontalieră (BRCT): BRCT sunt structuri formate prin asocierea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională localizate în apropierea zonelor de graniță. Spre deosebire de alte multe asocieri în vederea creării unei structuri neguvernamentale, asocierea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională este una oarecum indusă sau chiar impusă, iar argumentul justificator invocat pentru crearea BRCT îl constituie transformările înregistrate la nivelul Uniunii Europene, care au impus reconsiderarea importanței cooperării transfrontaliere și definirea unui nou concept de susținere a dezvoltării zonelor de graniță. În procesul de negociere a capitolului 21 „Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale” din acquis-ul comunitar România s-a angajat să creeze până la sfârșitul anului 2004 birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, astfel încât acestea să devină funcționale până la sfârșitul semestrului I al anului 2005. Ordonanța de urgență nr.111 din 16 noiembrie 2004 a modificat și a completat Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, lege prin care Agențiile de dezvoltare regională din regiunile de dezvoltare, care au în componența lor județe situate de-a lungul frontierei comune, se pot asocia, formând birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, în scopul asigurării managementului administrativ, financiar și tehnic al programelor de cooperare transfrontalieră.¹ Este lesne de observat, din textele reglementărilor, caracterul limitativ și cu dedicație al asocierii: s-au constituit 5 BRCT - la Iași, Suceava, Timișoara, Oradea și Călărași, prin asocierea Agențiilor de Dezvoltare Regională din zonele de frontieră comună, BRCT devenind organisme cu personalitate juridică, neguvernamentale, nonprofit și apolitice, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale și al cooperării transfrontaliere.

Misiunea și practicile orientate pe beneficiul public sunt două aspecte ce permit considerarea acestor structuri ca organisme neguvernamentale, dar insuficient de convingătoare dacă ne gândim că suficiente servicii publice, finanțate din bugetul de stat îndeplinesc această gamă de obiective (spre exemplu Direcțiile Generale de Dezvoltare ale Consiliilor județelor). Linia de demarcațiune dintre sectorul public și sectorul neguvernamental este tot mai estompată, afirmația lui P. Druker, potrivit căreia, „instituțiile nonprofit nu furnizează bunuri sau servicii, nici nu controlează”² nu se referă la în cazul BRCT, pentru că acestea îndeplineau și funcția de Unitate de Control de Prim Nivel. Această prerogativă prevedea analiza, verificarea, regularitatea și legalitatea tuturor cheltuielilor efectuate în implementarea programelor de cooperare transfrontalieră, prin hotărâre de Guvern fiind aprobate

¹ Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.577 din 29.06.2004, art. 8.

² Drucker, P. Managing the Nonprofit Organization: Principles and Practices, Harper Collins, New York, 1990, p. xiv.

obiectivele BRCT și s-a alimentat percepția că resursele ar trebui să vină tot de la Guvern. BRCT au fost susținute financiar, pe de o parte, de ministerul de resort, iar pe de alta, de consiliile județene din aria transfrontalieră. Valoarea contribuțiilor consiliilor județene se stabilea de Consiliile pentru Dezvoltare Regională, în cazul fiecărui program BRCT și Ministerul încheiau un contract de asistență tehnică pentru asigurarea gestionării sale corespunzătoare.

Totuși, aflându-se la intersecția dintre lumea asociativă și birocrăția guvernamentală, BRCT au fost afectate de fenomenul izomorfismului instituțional: practicile curente de activitate se rezumă strict la sarcinile delegate, fără a suplimenta oferta guvernamentală cu servicii de calitate sau alte tipuri de servicii. Capacitatea acestor structuri de a-și îndeplini, prin mecanisme de „soft transfer” (stiluri, moduri de acțiune, valori) misiunea fundamentală este redusă. Dependența financiară de bugetele de asistență tehnică, angajări, activități strict procedurale, limitează capacitatea birourilor de a se angaja în schimbări eficiente și oportune. Pentru depășirea acestei situații a fost necesar de a delimita activitatea de management de activitatea de promovare a programelor de cooperare transfrontalieră.¹

Am reliefat experiența instituțională a României în domeniul cooperării transfrontaliere în scopul cunoașterii și identificării bunelor practici pentru a contribui la amplificarea participării unor colectivități teritoriale interesate în acest proces foarte important de colaborare pe coordonata sus elucidată. Am determinat că și la acest capitol avem numeroase restanțe, iar remedierea lor va fi în măsură să impulsioneze cooperarea pe coordonata transfrontalieră.

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Care sunt tendințele în materie de organizare teritorială a puterii locale în statele din Europa Centrală și de Est?
2. Estimați dimensiunile cantitative ale colectivităților locale din Republica Moldova.
3. Identificați soluții pentru atenuarea fragmentării teritoriale în Republica Moldova.
4. Analizați următoarele soluții privind atenuarea fragmentării teritoriale în Republica Moldova:
 - A. Consolidarea colectivităților teritoriale locale
 - B. Aprofundarea cooperării intercomunale
 - C. Intensificarea cooperării transfrontaliere

Bibliografie:

1. Blajko Vl. Colaborarea internațională în Euroregiunea „Prutul de Sus”: probleme, perspective. În: Idei și valori perene în științele socio-umane. Studii și cercetări. Tomul XIII. Cluj-Napoca: Editura Argonaut, 2008, p. 237-244.
2. Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, 2014, p. 371-403.
3. Cornea S. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale din Republica

¹ Cornea S., Cornea V. The institutional isomorphism of the Regional Bureaus for Cross-border Cooperation in Romania. In: Cross-Border Journal of International Studies, nr. 1 (2), 2017, p. 21-34.

- Moldova: între oportunități și șanse nerealizate. În: *Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри*, Одеса: ОНМУ, 2017, с.163-168.
4. Cornea S. Dimensiunea teritorială a puterii publice locale din Republica Moldova: posibile soluții de atenuare a efectelor fragmentării teritoriale. În: *Revista de filosofie, sociologie și științe politice*, 2017, nr.3. p. 52-70. (Partea I) (1c.a.); *Revista de filosofie, sociologie și științe politice*, 2018, nr. 1. p. 63-82. (Partea II) (2,5 c.a.)
 5. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 125-155.
 6. Cornea S. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova. În: *Reconstituiri Istorice: civilizație, valori, paradigme, personalități*. In Honorem academician Valeriu Pasat. Chișinău: Biblioteca Științifică „A.Lupan”, 2018, p. 504-546.
 7. Cornea S. Analysis of the Cahul district's collaboration potential within „Lower Danube” and „Siret-Prut-Nistru” Euroregions. În: *Особливості інтеграції країн у світовий економічний та політико-правовий простір. Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції 07 грудня 2018 р. Маріуполь*, 2018, p. 17-18.
 8. Cornea S. Inter-Municipal Cooperation – An Alternative Solution for The Amalgamation Projects? In: *Journal of Danubian Studies and Research*, Vol 7, No 1 (2017), p. 109-121.
 9. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 498-542.
 10. Cornea S. Valorificarea capitalului uman al raionului Cahul în cadrul cooperării transfrontaliere. În: *Dezvoltarea economico-socială durabilă a euroregiunilor și a zonelor transfrontaliere. Volumul XXXIII. Iași: PERFORMANTICA*, 2018, p. 196-202.
 11. Cornea Sergiu, Cornea Valentina The institutional isomorphism of the Regional Bureaus for Cross-border Cooperation in Romania. In: *Cross-Border Journal of International Studies*, nr.1 (2), 2017, p. 21-34.
 12. Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: *Revue française d'administration publique*, no 1(no 121-122), 2007, p. 79-98.
 13. Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004. 27 p.
 14. Dowding K., John P., Biggs S. Tiebout: A Survey of the Empirical Literature. In: *Urban Studies*, Vol. 31, No. 4/5, 1994, p. 767-797.
 15. Fox W., Gurley T. Consolidation Improve Sub-National Governments? WB Policy Research Working Paper No 3913, 2006. <https://ssrn.com/abstract=917484> (accesat la 09.07.17).
 16. Hertzog R. Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: LGI/OSI, 2010, p. 285–308.
 17. Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size

- and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009. 53 p.
18. Jackson J. et al. Cooperare intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: S.n., 2015. 298 p.
 19. Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1175-1196.
 20. Mabuchi M. Municipal Amalgamation in Japan. Washington: WB Institute, 2001. 24 p.
 21. Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 170-178.
 22. Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iesp.asm.md/?p=3384> (accesat la 17.08.2017).
 23. Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 1-30.
 24. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, 2010, p. 1-23.
 25. Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/ consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 357-364.
 26. Блажко В. Трансграничное сотрудничество как механизм евроинтеграции стран (на примере еврорегионов „Верхний Прут” и „Нижний Дунай” Республики Молдова). În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2, 2017, p. 46-56.
 27. Корня В., Корня С. Еврорегионы - форма трансграничного сотрудничества местных сообществ Республики Молдова // Особливості інтеграції країн в світовий економічний та політико-правовий простір: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, 08 грудня 2017 р. Маріуполь: МДУ, 2017, с.18-20.
 28. Мошняга В. Республика Молдова и еврорегионы // Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2000, p. 67-78.

Evoluția numărului colectivităților locale în statele europene
(anii '50-'90 ai sec. XX)

Statul	1950	1992	Rata de descreștere
Bulgaria	2178	255	88.3
Suedia	2281	286	87.5
Danemarca	1387	275	80.2
Belgia	2669	589	77.9
Marea Britanie	2028	484	76.1
Cehia	11051	6196	43.9
Austria	3999	2301	42.5
Norvegia	744	439	41.0
Olanda	1015	647	36.3
Finlanda	547	460	15.9
Iclanda	229	197	14.0
Spania	9214	8082	12.3
Luxembourg	127	118	7.1
Franța	38814	36763	5.3
Elveția	3097	3021	2.5
Grecia	5959	5922	0.6
Portugalia	303	305	-0.7
Italia	7781	8100	-4.1

Sursa: The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995, p.16.

Argumente *pro* și *contra* consolidării colectivităților locale

<i>Pro</i>	<i>Contra</i>
I. Argumente asociate democrației	
<ul style="list-style-type: none"> - o mai bună reprezentare a diferitelor grupuri minoritare, - o mai bună accesibilitate la administrația publică locală, - candidați mai competenți pentru funcțiile alese. 	<ul style="list-style-type: none"> - încălcarea principiilor autonomiei locale, - responsabilitatea slabă a politicienilor, - mai multă birocrație, - participarea mai slabă și controlul efectiv asupra deciziilor politice, - reducerea totală a participării non-electorale, - accesibilitatea redusă a administrației locale, - slăbește relația interumană, - posibile conflicte între diferitele componente ale colectivității locale.
II. Argumente economice	
<ul style="list-style-type: none"> - economii de scară la furnizarea serviciilor publice, - o mai bună specializare și birocrație profesionistă, - costuri mai mici ale externalizării serviciilor, - reducerea aparatului administrativ, mai multe oportunități financiare și de angajare pentru locuitori, - suficiente resurse umane, economice și politice, - proiecte de dezvoltare mai ambițioase, - o infrastructură tehnică mai bună. 	<ul style="list-style-type: none"> - mai multe cheltuieli administrative, - coordonarea anevoioasă a aparatului administrativ, - aprofundarea decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale ale cetățenilor, - reducerea competiției între administrațiile locale pentru resursele financiare, - corupția.

Sursa: Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šla panice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p.173.

**Colectivitățile locale din Republica Moldova
după numărul de locuitori ***

Număr locuitori	Număr colectivități locale	Număr locuitori	Număr colectivități locale
> 500	10	5501 - 6000	11
501 - 1000	133	6001 - 6500	6
1001 - 1500	175	6501 - 7000	4
1501 - 2000	169	7001 - 7500	10
2001 - 2500	107	7501 - 8000	1
2500 - 3000	86	8001 - 8500	3
3001 - 3500	62	8501 - 9000	2
3501 - 4000	27	9001 - 9500	2
4001 - 4500	28	9501 - 10000	1
4501 - 5000	13	10001 - 20000	24
5001 - 5500	16	20000 >	7
Total > 5500	826	Total 5501 >	71

* Nu au fost incluse comunele Chițcani, Cremenciug și Gâsca din raionul Căușeni, comuna Corjova din raionul Dubăsari în care recensământul nu a fost efectuat. Iar comuna Molovata Nouă din raionul Dubăsari nu include și datele privind numărul locuitorilor satului Roghi unde recensământul, de asemenea, nu a fost efectuat.

Sursa: Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479> (accesat la 07.05.17).

Tema IX

Realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale

9.1. Principiile, obiectivele și condițiile realizării cu succes a reformei

9.1.1. Principiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale

9.1.2. Obiectivele reformei

9.1.3. Condițiile realizării cu succes a reformei

9.2. Potențialele riscuri și obstacole în procesul de realizare a reformei

9.2.1. Factori perturbatori în realizarea reformei

9.2.2. Implicațiile politice ale reformei

9.2.3. Reforma organizării teritoriale a puterii locale – condiție a dezvoltării democratice

9.1. Principiile, obiectivele și condițiile realizării cu succes a reformei

Pentru realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale este necesar de a fundamenta teoretic principiile, obiectivele și condițiile procesului de implementare a reformei. Nu mai puțin important este anticiparea, având în vedere particularitățile naționale de dezvoltare a democrației locale, a potențialelor obstacole în calea realizării cu rezultate favorabile a reformei.

9.1.1. Principiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Practica vieții sociale a demonstrat că organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale are o contribuție esențială la dezvoltarea statului contemporan și trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, sarcinilor și atribuțiilor care vor reveni sistemului autorităților publice în viitor. Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale trebuie să răspundă unui obiectiv dublu: aspirațiilor europene ale Republicii Moldova și necesității edificării unui sistem de exercitare a puterii publice democratic, bine dimensionat și structurat, suplu și performant, care să asigure oferirea serviciilor de calitate cetățenilor. Reforma nu trebuie tratată ca un scop în sine, ca o acțiune izolată, ci trebuie să fie o parte integrantă a unui efort continuu și complex de reformare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus doar pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau intermediare, ci se impune instituționalizarea unei structuri teritoriale a puterii publice funcțională, capabilă să răspundă contextului actual dominat de provocările cu care se confruntă Republica Moldova.

La realizarea reformei organizării teritoriale a puterii publice locale, evaluarea rezultatelor și la elaborarea politicilor, acțiunilor, strategiilor, tacticilor și mecanismelor de perfecționare, drept punct de plecare servesc principiile sale fundamentale, altfel spus, soarta reformei va depinde de principiile care vor fi puse la baza efectuării ei. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice locale recomand respectarea următoarelor principii:

- reforma trebuie să fie realizată în contextul respectării și protejării drepturilor și libertăților cetățenilor;

- reforma trebuie realizată prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților publice locale și a populației în procesul de pregătire, furnizarea de informații ample și exercitarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor, aplicarea critică a experienței altor țări în acest domeniu;

- reforma trebuie realizată în complex, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând în același timp sistemul finanțelor publice locale, îmbunătățirea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților publice la nivel intermediar și local;

- reforma trebuie realizată în baza unei justificări teoretice consistente, materializate într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma efectuării cercetărilor științifice ample și analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;

- justificarea legală pentru reformă trebuie să fie dată de un act normativ care să conțină prevederile esențiale privind procesul de reformă;

- crearea în procesul de reformă a două tipuri de colectivități teritoriale subnaționale:

- a) colectivitățile teritoriale locale (de nivelul I) – comunele,

- b) colectivitățile teritoriale intermediare (de nivelul II) – județele;

- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri. Responsabilitățile autorităților publice locale și intermediare trebuie să fie clar delimitate și să nu se dubleze;

- asigurarea adoptării deciziilor de autoritățile cele mai apropiate de cetățeni și transparenței decizionale în autoritățile publice locale;

- garantarea autonomiei decizionale a autorităților publice locale și intermediare;

- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice locale și simplificarea procedurilor administrative.

9.1.2. Obiectivele reformei. Reforma organizării teritoriale a puterii locale ar trebui să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

- a) crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile, capabile să îndeplinească într-un mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației locale;

- b) aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților publice locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea eficace a mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;

- c) concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea graduală a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;

- d) fortificarea capacității colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea cuantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;

- e) dezvoltarea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;

- f) promovarea consolidării colectivităților locale care întrunesc conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune de dezvoltare a infrastructurii reciproc avantajoase;

- g) respectarea deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților publice locale ce țin de satisfacerea necesităților sale vitale și în menținerea particularităților

vieții locale;

h) asigurarea participării locuitorilor în administrarea afacerilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

i) sporirea capacității politicienilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației locale, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

j) formarea unor colectivități locale viabile, capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, să asigure continuitatea activității acestora și să îmbunătățească calitatea serviciilor publice furnizate populației;

k) formarea colectivităților locale capabile a fi parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state;

l) armonizarea eficientă a interesele autorităților publice locale și autorităților publice statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și furnizarea unor servicii publice de înaltă calitate;

m) punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților teritoriale locale, reducerea decalajelor mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților teritoriale locale;

n) acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și de a stabilirii mărimii lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale.

9.1.3. Condițiile realizării cu succes a reformei. Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale poate fi realizată numai în cazul în care există o viziune de ansamblu clară privind viitorul societății, o pregătire minuțioasă, termeni reali de realizare și transparența procesului de realizare. Reforma în sine nu va schimba lucrurile, de aceea ea trebuie să fie încadrată într-un context general de reforme politice, economice, sociale. D. Gusti stăruia asupra faptului că o „reformă socială, politică și etică nu poate fi făcută cu orice preț, ea trebuie să țină seama de voința socială naturală adică de trebuințele, interesele și credințele comunității”.¹

Pentru a realiza cu succes reforma, este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții, cum ar fi:

- Pregătirea temeinică. Reforma trebuie inițiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, iar pentru aceasta este necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite și a asigurării tuturor condițiilor corespunzătoare economice, politice și sociale, care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire pe plan organizatoric, material și financiar, poate să o compromită sau poate conduce la consecințe greu de prevăzut.²

Complexitatea fenomenului determină și modalitățile de realizare a procesului de reformare, fiind caracteristice pe de o parte, diversitatea, multidimensionalitatea și interdependența factorilor politici, economici și sociali, pe de alta, influența vădită a unor factori subiectivi, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din

¹ Citat preluat din: Sociologie Românească, nr. 5, 1993, p. 1.

² Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 43.

autoritățile publice, îndeosebi a factorilor de decizie.³ Pentru realizarea cu succes a reformei este necesară și o bună pregătire organizațională. Este rațional de a forma un centru unic științifico-metodic și organizațional, centru care se va ocupa de soluționarea tuturor problemelor legate de reformă. Credem că ar fi utilă crearea unei baze de date care ar conține informații ample referitor la colectivitățile teritoriale locale și intermediare din Republica Moldova.

- Ajustarea abordărilor conceptuale la realitățile de dezvoltare a societății democratice. Cert este: va fi foarte complicat de a reforma organizarea teritorială a puterii publice locale fără a ajusta abordările conceptuale la noile realități de dezvoltare a societății. Reforma trebuie să țină seama de viitor, pentru această este necesar de a identifica noi abordări conceptuale a fenomenului și de a fi atrași specialiști și experți din diferite domenii - drept, istorie, științe politice, știința administrației, geografie, economie, sociologie, demografie. Sunt necesare investigații serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea conceptului reformei ar trebui de atras institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat și de definit clar noțiunile și sintagmele, ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Pentru aceasta este necesar de clarificat în cadrul forurilor științifice, cu participare largă, abordările teoretice și conceptuale pe subiecte stabilite clar și relevante pentru realizarea cu succes a reformei. Eșecul unor reforme administrative se explică și prin faptul că deseori acestea nu se bazează pe un studiu aprofundat și, mai ales, nu țin seama de dezvoltarea pe termen lung a fenomenelor și proceselor, deși necesitatea studierii acestor procese decurge din chiar rolul oricărei administrații moderne, de instrument chemat să regleze ritmul, proporțiile și orientările dezvoltării social-economice, de forță motrice a schimbărilor ce se impun.⁴

- Elaborarea concepției reformei. Decizia privind realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză științifică profundă care ar permite de a evita consecințele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens, este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaționale și instituționale; să stabilească obiectivele și finalitățile reformei. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii publice locale, amplificarea cointeresei populației de a participa la viața publică locală și încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a soluționa problemele lor vitale. La elaborarea concepției reformei trebuie să ne bazăm pe studii și proiecte de cercetare pluridisciplinare care ar trebui să cuprindă realizările cele mai importante și recente din diferite ramuri ale științei: drept constituțional, știința administrației, științe politice, drept administrativ, economie regională, sociologie, geografie economică, istorie. Reformei nu poate fi lansată fără un monitoring riguros al condițiilor naturale, geografice, demografice, economice și sociale existente, la stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivităților locale și intermediare trebuie să fie luați în considerare toți parametrii, nu doar numărul

³ Simboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, p. 59.

⁴ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr.1, 1993, p. 43.

populației și suprafața stabilite în mod voluntar.

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens politic între principalii actori.

- Estimarea costurilor reformei. Pregătirea reformei și gestionarea procesului de realizarea ei trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării și justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acțiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eșecului.⁵ Soluția privind stabilirea sursei de finanțare a reformei teritorial-administrative a fost clarificată de Curtea Constituțională, care, supunând interpretării dispozițiile art. 131, alin. 4 din Constituție, s-a pronunțat în sensul că problema stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor necesare pentru implementarea reformei administrației publice locale ține de competența Parlamentului, urmând a fi soluționată prin modificarea legii bugetare anuale.⁶

- Luarea în strictă considerare a unor eventuale implicații sociale ale reformei. În procesul de elaborare a concepției reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung, pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

- Elaborarea cadrului normativ al reformei. Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar și deschis problema, de a obține conștientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei, presupunând, în esență, reforma complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate nivelurile, ordine care solicită modificări ale sistemului normativ și, nu este exclus, în textul constituțional. Principalul element de reper, atunci când se inițiază discuții privind reforma organizării teritoriale a puterii publice locale, evident, trebuie să fie Constituția, care prevede foarte clar că Republica Moldova este stat unitar.

Incontestabil este că reforma organizării teritoriale a puterii publice locale nu constă numai în modificarea legilor, ci, mai ales, în schimbarea mentalității și a metodelor de exercitarea politicii și de soluționarea problemelor colectivităților locale. După starea de lucruri existentă în Republica Moldova putem constata că adoptarea legilor necesare pentru reformă și implementarea lor sunt două realități paralele: eforturile legislative nu sunt suficiente pentru ca o colectivitate locală să devină viabilă fără existența simultană a unor condiții social-economice și politico-administrative corespunzătoare.

- Elaborarea strategiei de realizare a reformei. Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele sarcini: a) analiza necesităților și problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale, b) elaborarea planului de acțiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea lor, c) coordonarea activităților actorilor implicați în implementarea reformei și d) monitorizarea și evaluarea acțiunilor realizate.

⁵ Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu și pe termen lung.⁷ Stabilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- Managementul eficient al realizării reformei. În procesul de implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri țintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere și de decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.⁸

- Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei. Lipsa stimulentei, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice schimbări pozitive. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nefiind un procedeu de a induce frica, ci un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut. Potrivit estimărilor lui J.P. Kotter, 50% din încercările de schimbare suferă eșec anume la această etapă, studiile sale sugerând că circa 75% din părțile interesate trebuie să înțeleagă necesitatea realizării urgente a reformei, pentru ca să se desfășoare și să se finalizeze cu succes.⁹

- Convingerea populației de necesitatea reformei. Una din cele mai dificile probleme constă în a convinge populația de necesitatea reformei. Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare și comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea și explicarea pentru cetățeni a necesității reformei este foarte importantă dacă se dorește a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau o promisiune electorală. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidență cheltuielile financiare exagerate de întreținere a aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizați pentru infrastructură). Implicarea în campania de informare a cât mai mulți actori sociali (școala, biserica, autoritățile locale, ONG) și persoanele notorii din localități este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii Republicii Moldova, dar și mass-mediei locale.

Este necesar de a lua în considerare și pregătirea psihologică a populației pentru schimbările care vor avea loc, urmărindu-se asigurarea sprijinului acordat reformatorilor. Anume din aceste considerente reforma trebuie să fie precedată de

⁷ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 22.

⁸ Profiroiu M. et. al. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf (accesat la 14.01.2017).

⁹ Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007, p. 97-98.

munca asiduă de explicare a logicii și beneficiilor, proiectele de reformă ar trebui discutate pe larg cu populația, cu reprezentanții societății civile și ale autorităților publice. Activitatea de promovare a reformei ar trebui să includă, nu în ultimul rând, sistemul educațional - instituții preuniversitare, școli profesionale, universități. În acest scop ar putea fi folosite tehnologiile moderne, prin crearea unei platforme on-line de discuții cu privire la diverse aspecte (ale reformei).

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea publicului cu privire la reforma preconizată, crearea unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile locale și populație, analiza organizării teritoriale a puterii publice existente și prezentarea populației a principalelor rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară a opiniei publice referitor la problema preconizatelor schimbări, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor populației, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

În același timp, analizând reformele care au avut loc în Slovacia, J. Nemec menționează că acestea se caracterizează prin faptul că nu au avut la bază discuții publice de proporții. Programele și proiectele au fost adoptate de un mic grup de reprezentanți ai partidului de guvernământ și de birocrăția guvernamentală politizată. Spre exemplu, în cadrul discuțiilor publice care au urmat ulterior publicării proiectului de lege privind reforma organizării teritoriale a puterii publice nu au fost analizate nici costurile și beneficiile și nici necesitatea schimbărilor preconizate. În cea mai mare parte s-a discutat atribuirea localităților la unitățile administrative de nivel superior. Această situație, consideră J. Nemec, este o ilustrație a comportamentului electoratului în societățile aflate în tranziție, determinat de nivelul insuficient de pregătire și insuficiența experienței de a controla acțiunile politicienilor și a birocrăției.¹⁰

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obține un consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci putem avea certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

- Implicarea autorităților publice locale în pregătirea și realizarea reformei. Un rol important în pregătirea și implementarea reformei revine, reiterăm, autorităților publice locale. Gradul lor de reprezentativitate este mare datorită faptului că acestea cunosc cel mai bine doleanțele populației locale și problemele la nivel local, anume din aceste considerente poziția autorităților puterii locale de ambele niveluri trebuie luată în considerare în procesul de elaborare a strategiei de reformă.

- Evitarea schimbărilor voluntariste. În condițiile Republicii Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acțiune sunt predeterminate de condițiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

¹⁰ Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / Ed. by J. Jabes. Bratislava: NISPAcee, 1997, p. 157-158.

Din perspectiva evitării schimbărilor voluntariste ar trebui de luat în considerare principiul: dacă ceva merge bine și se poate continua fără a schimba, atunci nu trebuie de schimbat. Reforma de dragul reformei implică costuri materiale, financiare și sociale considerabile, care, în condițiile Republicii Moldova, reprezintă un lux nepermis. Ar fi bine, unde este posibil, să fie menținute, în limita posibilităților, hotarele și sistemul de comunicații existent, fiind important ca „decupajul” teritorial să corespundă maximal posibil cu modelul existent în conștiința publică de masă. Crearea hotarelor artificiale, chiar dacă se dovedesc a fi logice din punct de vedere tehnic, dar fără a lua în considerare tradițiile și deosebirile în materie de tradiții istorice și culturale, vor fi respinse de către populație sau vor afecta negativ stabilitatea socială. În același timp, dacă reforma va fi orientată doar spre redimensionarea teritorială cosmetică a sistemului actual al puterii publice locale, aceasta nu poate contribui la o schimbare de fond. Multe opinii și viziuni pornesc de la realitățile existente și insistă doar asupra perfecționării modelului. În această situație, perfecționarea nu ar însemna altceva decât menținerea sistemului neperformant. Reforma nu ar trebui să se concentreze numai pe aspectele de suprafață sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel substatal. Nu în ultimul rând subliniem că orice reforme pot să fie eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile locale de ambele niveluri.

Pentru implementarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, în sensul de menținere a echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc, de regulă, orice inovație.¹¹

- Monitorizarea și evaluarea progresului reformei. Monitorizarea și evaluarea progresului acțiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei. Amplitudinea reformei, în opinia lui Ig. Munteanu, solicită crearea unui grup profesional și autonom de „auditori ai reformei”, cu sarcina să monitorizeze sistematic progresele înregistrate și să recomande ajustări necesare la strategie, planuri de acțiuni și proceduri elaborate în cadrul consultărilor efectuate.¹²

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promptă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

9.2. Potențialele riscuri și obstacole în procesul de realizare a reformei

9.2.1. Factori perturbatori în realizarea reformei. Ținem să notăm că nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din Republica Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi periclitată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a echipei de

¹¹ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 44.

¹² Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.

- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent în parte sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Politica dintr-o anumită țară, a menționat P. Negulescu, este influențată uneori de mentalitatea specială a unei clase sociale, alteori este determinată de spiritul, de caracterul poporului, sau de spiritul timpului adică spiritul unei epoci.¹³ Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.

- Nu mai puțin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Partidele de stânga nu va vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu referitor la factori neimportanți, cum ar fi denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale: neacceptarea, în special, a reducerii numărului colectivităților locale de nivelul doi, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției.¹⁴ Partidele politice aflate la guvernare, la rândul lor, au temeri că ar putea pierde pârgurile de influență la nivel local, atât prin mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice. În acest sens vom reaminti că un factor motivant pentru mobilizarea forțelor la nivel local de către PCRM în cadrul alegerilor parlamentare din anul 2001 a fost promisiunea de a realiza o contrareformă și de a le oferi posturi celor care le-au pierdut în rezultatul reformei din 1998. Nu este întâmplător că guvernarea a început cu reforma administrației centrale și ezită pe marginea administrației locale, deși se impune modernizarea în complex, a verticalei puterii în ansamblu.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes național, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic și, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formațiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-și găsească apoi expresia juridică într-o lege și apoi în măsuri de aplicare a acesteia, la care să fie angrenați toți factorii și mai ales locuitorii, beneficiarii acestor măsuri.¹⁵

- Prestația actorilor implicați, politicienii și funcționarii publici de diferite niveluri care dețin roluri și funcții în administrarea afacerilor publice pot să tergiverseze desfășurarea procesului de reformă.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea (sau ezitarea) funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea (sau ezitarea) autorităților publice locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții electiv

¹³ Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. București, 1938, p. 69.

¹⁴ Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 12.10.2016).

¹⁵ Preda M. Op. cit., p. 44-45.

în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere pentru circa 12 mii de reprezentanți, aleși într-o mare majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile electivă, având drept consecință micșorarea enormă a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale.¹⁶ În acest sens de supoziții, nu este de neglijat rezistența la schimbare a funcționarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. L. Balcerowicz, analizând perioada tranziției postcomuniste poloneze, afirma: „chiar și cele mai de succes reforme produc, în mod inevitabil, nemulțumire. Cu toate acestea, reformele lente sau lipsa lor totală, în mod obligatoriu produc chiar o mai mare insatisfacție”.¹⁷ În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populația de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetățenilor în viața publică. În caz contrar, se va repeta situația din 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând accederea lui spectaculoasă la putere.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele de timp stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populația să se axeze pe soluționarea problemelor curente privind supraviețuirea și nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăți viața, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetățenilor poate fi determinat și de procesele emigraționiste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local”, care se manifestă prin înrădăcinarea în conștiința oamenilor a ideii că păstrarea identității și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor. După cum menționează V. Popa, experiența demonstrează că cei care se află la guvernare înțeleg conceptul reformei în sistemul administrării publice numai prin adoptarea unor noi acte normative, prin înlocuirea acelor „învechite”, în opinia lor, sau prin amendarea acestora în funcție de gusturile juridice ale consultanților de care dispun.¹⁸

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o mare problemă. În cazul Republicii Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea împrumuturilor de respectarea

¹⁶ Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015, p. 62-63.

¹⁷ Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002, p. 53-54.

¹⁸ Popa V. Op. cit., p. 5.

unor cerințe sau pot stabili termene pentru implementarea reformei.

Procesul de reformare a sistemului organizării teritoriale a puterii publice locale este unul cu caracter continuu, deoarece evoluțiile care au loc în societate se produc cu o intensitate sporită și autoritățile publice, pentru a face față cerințelor, trebuie permanent să se adapteze noilor condiții, realități și necesități sociale. În discursul său ținut în ședința Adunării Deputaților din 9 iunie 1917, N. Iorga subliniază că reformele de anvergură „sunt chestiuni care rămân întotdeauna deschise în mijlocul unui popor la care fiecare generație contribuie, măcar prin măsurile care deschid drum liber dezvoltării prin sine a lucrurilor”.¹⁹ În aceeași ordine de idei T.M. Horvath menționa că „reforma administrației publice locale este o parte esențială a transformării sistemelor politice, un element important al schimbării politice, o condiție și un contribuitor la dezvoltarea economică”.²⁰ Astfel abordată, reforma trebuie să fie o parte componentă a unui întreg mecanism reformativ, necesar pentru restructurarea fundamentală a modelului existent. Totodată, reforma nu trebuie tratată ca o alternativă a reformei fiscale, nici a celei judiciare sau a oricărei alta.

9.2.2. Implicațiile politice ale reformei. În ultimă instanță, deciziile privind constituirea modelului optimal al organizării teritoriale a puterii publice locale le adoptă decidenții politici, „în mâinile cărora se află concentrată influența politică și întreaga putere decizională”.²¹ Dificultatea acestui exercițiu în cazul Republicii Moldova se rezumă la următoarele: conștientizează clasa politică actualitatea și indispensabilitatea implementării unui model adecvat al organizării teritoriale a puterii locale. Pentru a ne forma o imagine veridică la acest subiect, este util de a analiza conținutul dezbaterilor politice. Deoarece anul 2018 este unul electoral, este firesc ca dezbaterile temelor esențiale ale campaniei electorale să se contureze deja. Analizând subiectele majore ale confruntărilor politice de pe scena politică autohtonă, constatăm că opțiunile geopolitice ale Republicii Moldova continuă să se afle în centrul atenției. Problemele organizării teritoriale a puterii locale și a consolidării democrației locale mai puțin se regăsesc în lista direcțiilor prioritare ale partidelor politice. De fapt, problemele ce vizează consolidarea democrației locale sunt incluse în agenda partidelor politice aflate la guvernare sub presiunea organismelor internaționale și a partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, pe când formațiunile de opoziție, parlamentară și extraparlamentară, fac uz de acest subiect relevant, firesc fiind, urmărind să acumuleze capital electoral.

Totuși, partidele politice, alți subiecți care aspiră la calitatea de concurent electoral, practic sunt impuse să apeleze la problemele ce țin de afacerile locale, date fiind alegerile locale parțiale pentru funcțiile de primar general în municipiile Chișinău și Bălți.

Din perspectiva viitoarelor alegeri parlamentare, considerăm utilă analiza de conținut a platformelor electorale ale concurenților pentru alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 (care au depășit pragul electoral), privind democrația locală, organizarea teritorială a puterii publice și a modalităților de percepere a autonomiei

¹⁹ Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917, p. 18.

²⁰ Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. In: Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: OSI/LGI, 2000, p. 22-23.

²¹ Varzari P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 1(167), 2015, p. 47-48.

locale și a dezvoltării durabile locale.

Partidul Democrat din Moldova chiar în preambulul platformei electorale a insistat asupra faptului că documentul „este un cadru solid argumentat, bazat pe analize ale situației actuale și pe proiecții”, „o hartă de parcurs pe care Partidul Democrat din Moldova o propune spre realizare, etapă cu etapă”.

Integrarea în Uniunea Europeană a fost declarată drept prioritate pentru PDM, care se declara un susținător puternic al vectorului de integrare europeană, „pentru că acest lucru înseamnă, mai multă bunăstare, stabilitate și libertate pentru Republica Moldova”. Din aceste considerente PDM se obliga să susțină reformele instituționale și „va cere ca acestea să fie adoptate în regim accelerat de viitorul Parlament. PDM a declarat că „va susține politici de protejare a intereselor legitime ale minorităților etnice de a-și păstra identitatea și tradițiile”. Pentru a realiza acest obiectiv, PDM „va susține ca Autonomia Găgăuză să aibă în continuare un cuvânt important de spus în sistemul politic național”. Dar PDM nu a oferit explicații de ce ar trebui o colectivitate teritorială locală, constituită din raționamente politice și în baza criteriului etnic să dispună de „un cuvânt important de spus în sistemul politic național” și competențe mai largi decât alte colectivități teritoriale locale similare. Credem că este absolut necesar de a renunța la practica atribuirii, în baza unor principii nefondate și ambigue, a diferitor „autonomii cu caracter special”. Astfel de „autonomie”, în baza principiului etnic, este cea mai sigură cale spre separatism, deoarece încurajarea exclusivismului etnic nu este altceva decât un stimulent real pentru separatism. Partidul Democrat din Moldova s-a pronunțat „în favoarea consolidării autonomiei și pentru descentralizarea administrativă de care vor beneficia toate autoritățile locale, inclusiv cele din UTA Găgăuzia”. În acest context, este necesar de precizat că autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul dintre acestea și rezultă că trebuie să existe o legătură organică între autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege.

Pentru a asigura creștere economică în viitor, PDM considera necesar de a investi mai mult în infrastructura locală, în special în sate. Pentru realizarea acestui deziderat, PDM se obliga să susțină: reabilitarea drumurilor locale, asigurând, astfel, conectarea mai bună a satelor cu centrele raionale și cu capitala țării; dezvoltarea rețelelor de apă și canalizare; dezvoltarea rețelelor de gaz metan; sprijin pentru reconstrucția anuală a cinci mii de gospodării din spațiul rural; renovarea maternităților din fiecare centru raional; construcția a cinci mii de locuri de joacă, agrement și întremarea sănătății pentru copii.²²

Platforma electorală a Partidului Liberal Democrat din Moldova intitulată generic „Planul 2020”, potrivit cuvântului introductiv al președintelui acestui partid, oferea „o viziune clară pentru a mișca țara înainte”.

Cât despre problemele privind organizării teritoriale a puterii publice, autonomiei locale sau necesității de a promova reforma administrativ-teritorială, platforma electorală a PLDM practic nu conținea prevederi în mod expres. Cel de-al doilea pilon al platformei electorale prevedea unele măsuri tangențiale referitor la creșterea bunăstării populației rurale.²³

²² Platforma electorală a PDM. <http://www.pdm.md/ro/platforma-electorala> (accesat la 24.11.2014).

²³ Platforma electorală a PLDM. <http://www.pldm.md/stiri/alegeri-2014> (accesat la 08.01.2018).

Partidului Socialiștilor din Republica Moldova în platforma electorală intitulată „Moldova are nevoie de Altceva!” a avut la bază idea moldovenismului și mesajul antieuropean. Dezideratul PSRM a fost clar specificat și insistent promovat prin aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazakhstan, iar „singura posibilitate de a reuni ambele maluri ale Nistrului” fiind federalizarea.

Platforma electorală a Partidului Socialiștilor din Republica Moldova nu conține deziderate privind perfecționarea organizării teritoriale a puterii publice sau consolidarea autonomiei locale.²⁴

Programul electoral al Partidului Comuniștilor din Republica Moldova „Doar PCRM! Doar Voronin!” a avut în calitate de suport ideea că „toate structurile guvernării constituite după alegerile parlamentare din noiembrie 2010, au promovat politica de subjugare a statului moldovenesc”.

PCRM pleda pentru prezența minorităților naționale în toate domeniile de administrare a statului. Raionului Taraclia „îi va fi acordat statutul de raion național–cultural, întru conservarea și garantarea autenticității naționale, a limbii, tradițiilor și culturii bulgarilor”. Nu este clar însă ce ar include în sine sintagma „raion național–cultural”: nici Constituția și nici actele normative care reglementează activitatea administrației publice locale din Republica Moldova nu prevăd existența unei astfel de entități teritoriale. Raionul Taraclia a fost „decupat” în baza criteriului etnic și dispune de suficiente mijloace de conservare a autenticității naționale. „Menajarea” în scopuri electorale a unei minorități etnice poate fi interpretată, după cum am subliniat, ca stimulare a separatismului. Singura soluție viabilă în acest caz ține de respectarea drepturilor cetățenilor, indiferent de proveniența lor etnică și consolidarea autonomiei locale, care expres să ofere posibilitate tuturor colectivităților teritoriale locale să se autoadministreze în scopul soluționării problemelor ce țin de interesul public al respectivelor colectivități. Programul electoral a fost plin de promisiuni populiste, menite să asigure acțiunile prioritare ale PCRM.²⁵

Partidul Liberal a promovat ideea că statul trebuie să acționeze în limitele puterii delegate de societate, în condițiile că majoritatea resurselor financiare și naturale sunt alocate descentralizat prin mecanismele pieței libere, concurențiale. În viziunea liberalilor, administrația publică trebuie redusă la dimensiunile normale, strict necesare, după criterii de eficiență, aflându-se în serviciul și sub controlul cetățenilor, ceea ce va permite reducerea nivelului general al cheltuielilor publice și, corespunzător, al impozitelor și taxelor. Pentru a consolida statul de drept și a asigura funcționarea mai bună a instituțiilor democratice, Partidul Liberal a propus o reformă constituțională, prevăzând la capitolul dat transparența formării, administrării, utilizării și controlului resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și instituțiilor publice, organizarea administrativ-teritorială a teritoriului Republicii Moldova sub aspectul administrativ în comune, orașe, regiuni, inclusiv localitățile din stânga Nistrului, și unitatea teritorială autonomă găgăuză. Liberalii au propus ca teritoriul Republicii Moldova să fie organizat sub aspect administrativ „reieșind din posibilitățile economice ale „unității administrativ-teritoriale”, din interesele cetățenilor

²⁴ Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!”. <http://socialistii.md/electorala-2014/> (accesat la 17.08.2017).

²⁵ Programul electoral al PCRM. http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id_news_category=4 (accesat la 17.08.2017).

și nu în interesul puterii centrale, ceea ce va permite administrației publice libera desfășurare a activităților economice și aplicarea programelor de reformă economică”. Administrația publică modernă și eficientă constă în îmbunătățirea calității serviciilor publice și asigurarea lor la cele mai mici costuri posibile, în termeni de impozite și taxe; pregătirea profesională continuă a funcționarilor publici; introducerea metodelor moderne de management; stabilirea unei structuri a administrației publice în funcție de obiectivele prioritare de dezvoltare durabilă a Republicii Moldova. În domeniul dezvoltării rurale și modernizării satelor, PL și-au propus să accelereze dezvoltarea rurală a Republicii Moldova pentru a diminua disparitățile teritoriale în dezvoltarea socio-economică și pentru a reduce numărul de zone sărace și nedezvoltate.²⁶

În concluzie susținem că partidele angajate în campania electorală din anul 2014, cu anumite excepții, au fost preocupate de vectorul de dezvoltare geopolitică a țării, platformele electorale ale concurenților, ca și la alegerilor precedente, locale sau parlamentare, practic abundă de promisiuni populiste. Cu toate că unele partide s-au autodefinit ca proeuropene și ar fi fost logic să includă în platformele electorale ralierea la standardele europene în materie de consolidare a democrației locale, subiectul respectiv, cu unele excepții, nu a fost elucidat. Nici organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova nu a constituit o temă de dezbateri electorale, situație care denotă că problema nu a fost tratată drept una prioritară pentru partidele participante la alegeri și nu este deloc întâmplătoare atitudinea anemică a formațiunilor de la guvernare privind reforma organizării teritoriale actuale a puterii locale.

9.2.3. Reforma organizării teritoriale a puterii locale – condiție a dezvoltării democratice. Organizarea structurală a puterii publice în raport cu teritoriul este determinată de necesitățile obiective ale politicii interne și ale politicii externe, reprezentând organizarea părților sale componente, întrunind forme spațiale diferite. Se impune aici precizarea că există circumscripții teritoriale nu numai pentru autoritățile administrației publice, dar și pentru alte instituții publice, cum ar fi instanțele judecătorești, prin circumscripții ale judecătoriilor și ale curților de apel

Din perspectiva științelor politice și administrative reforma organizării teritoriale a puterii publice locale nu se rezumă numai la „perfecționarea organizării administrativ-teritoriale”. Drept punct inițial de dezbateră servește supoziția că în stat sunt prezente mai multe tipuri de colectivități teritoriale, în sens de colectivitate statală (națională) și colectivități locale, existând interese statale (naționale) și interese locale. Autoritățile publice reprezentative ale colectivităților locale activează în regim de putere publică, pentru buna gestionare a afacerilor publice fiind important de a delimita competențele pe fiecare nivel de exercitare a puterii publice.

În concluzie afirmăm că eficiența activității autorităților publice locale este determinată de volumul de responsabilități atribuite și de asigurarea cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităților teritoriale locale și intermediare este absolut necesară din acest raționament, pentru a satisface cât mai deplin interesele locuitorilor autoritățile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de responsabilități și de resurse financiare, materiale, organizaționale și umane suficiente pentru realizarea lor. Consolidarea colectivităților teritoriale locale va avea ca efect crearea unor entități care

²⁶ Programul Politic al Partidului Liberal. <http://www.e-democracy.md/files/parties/pl-program-2014-ro.pdf> (accesat la 17.08.2017).

ar dispune de potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și satisfacerea maximal posibil necesitățile populației.

Consolidarea puterii publice locale nu este o premisă pentru descompunerea țării, afirmațiile de acest tip sunt lipsite de temei deoarece în mâinile puterii statale rămân suficiente pârghii politice și juridice pentru a garanta integritatea teritorială.

În condițiile actuale, colectivitățile locale de dimensiuni mici nu pot să-și asigure mijloacele necesare pentru acoperirea cheltuielilor vitale, locuitorii fiind sortiți să suporte eforturi financiare mai mari decât cei din colectivitățile locale mari. Gradul de interacțiune a populației cu autoritățile publice locale este minim, irațional se dovedește a fi de a întreține din banii publici funcționari cu posibilități de intervenție limitate în soluționarea problemelor locale ale colectivităților locale mici ca dimensiune. Soluții eficiente de diminuare a fragmentării teritoriale a Republicii Moldova pot fi atât cooperarea intercomunală, cât și amplificarea cooperării transfrontaliere.

Cu titlu de concluzii menționez următoarele:

1. Opțiunea pentru un anumit model de organizare teritorială a puterii publice locale trebuie să fie rezultatul unor ample dezbateri publice. Experiența internațională denotă că în toate țările în care a avut loc procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice, reforma a fost rezultatul unei munci asidue pentru identificarea unor compromisuri și a unui dialog constructiv între autoritățile publice statale, colectivitățile locale și societatea civilă.

2. Reforma sistemului organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova trebuie să corespundă plenar bunelor practici în domeniu, valorificarea experienței străine, mai ales celei europene, privind reformarea organizării teritoriale a puterii locale este o chestiune principală. Analiza experienței europene denotă, în același timp, că este indispensabil de a lua în calcul realitățile specifice naționale, particularitățile colectivităților locale autohtone și procesele transformatoare care se produc în stat. Copierea mecanică a realizărilor din alte state, atât în teorie, cât și în activitatea practică, de multe ori nu se finalizează cu rezultatul așteptat.

3. Prin scopurile și obiectivele sale, reformarea organizării teritoriale a puterii locale trebuie să asigure condiții egale de dezvoltare tuturor cetățenilor, indiferent de statusul social, apartenența etnică sau alte criterii.

4. Procesul organizării teritoriale a puterii publice locale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar și de cei subiectivi. În acest sens, reformarea sistemului existent nu constă numai în schimbarea cadrului normativ, ci mai ales în schimbarea mentalității și a metodelor de soluționare a problemelor colectivităților locale.

5. Organizarea teritorială a puterii publice locale trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a responsabilităților care vor reveni sistemului în viitor.

6. Reformarea organizării teritoriale a puterii locale se dovedește a fi o condiție importantă pentru dezvoltarea democratică a Republicii Moldova, însă asupra conținutului și modului în care ar trebui să fie realizată, nu atestăm unitate de abordări la nivelurile decizionale. Discuțiile în jurul subiectului privind importanța în organizarea teritorială a puterii locale a dimensiunii democratice versus dimensiunea economică, sunt departe de a se finaliza și nici răspunsul nu este clar. Decizia privind prevalarea unei sau altei dimensiuni depinde de voința politicianilor. Însă elita politică din Republica Moldova nu a înțeles pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și

mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții. Problema constă în faptul că logica oamenilor politici diferă de cea a experților sau a cercetătorilor științifici, deoarece principalul lor obiectiv este de a se menține la putere fie la nivel național, fie la cel local. Reforma este deseori considerată ca fiind una din componentele utilizării resursei administrative, iar (re)delimitarea teritorială este în măsură să genereze transformări substanțiale în elita politică locală.

Sarcini și întrebări de autoevaluare:

1. Reliefați principiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale.
2. Stabiliți obiectivele prioritare ale reformei organizării teritoriale a puterii locale.
3. Enumerați condițiile realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale.
4. Identificați factorii perturbatori în realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale
5. Care sunt implicațiile politice ale reformei organizării teritoriale a puterii locale?
6. Poate fi considerată reforma organizării teritoriale a puterii locale drept o condiție a dezvoltării democratice a Republicii Moldova?
7. Analizați *Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova* (Vezi Anexa). Înațtați propuneri și sugestii pentru a o perfecționa.

Bibliografie:

1. Balan E. Territorial-administrative reorganization, a perspective of the scientific concepts. In: Lex et Scientia. Administrative Series, Nr. XVIII, Vol. 2, 2011, p. 261-267.
2. Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002. 72 p.
3. Cornea S. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova. În: Reconstituiri Istorice: civilizație, valori, paradigme, personalități. In Honorem academician Valeriu Pasat. Chișinău: Biblioteca Științifică „A.Lupan”, 2018, p. 504-546.
4. Cornea S. Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. În: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de comunic. șt., 29-30 oct., 2011. Chișinău: S. n., 2012, p. 71-78.
5. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 156-174.
6. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 460-497.
7. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: Administrarea publică, nr.4, 2016, p. 22-30.
8. Cornea S. Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii publice. În: Conferința științifică in-ternațională „Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației”, 7 iunie 2017, Vol. I. Cahul : Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2017, p. 7-11.
9. Cornea S. The Necessity of Reforming the Territorial Organisation of the Local Public Power in the Republic of Moldova: Demographic Arguments. In: Public

- Administration & Regional Studies, No. 1 (19), 2017, pp. 31-46.
10. Cornea Sergiu Organizarea teritorială a puterii locale în programele de guvernare și strategiile guvernării „proeuropene”. În: Reformarea administrației publice locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova: Materialele conferinței științifice internaționale din 10 noiembrie, 2017 / coord.: Alexandru Solcan [et al.]. Chișinău: CEP USM, 2018, p. 63-80.
 11. Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015. 75 p.
 12. Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917. 22 p.
 13. Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010. 185 p.
 14. Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).
 15. Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 42-45.
 16. Proftiroiu M. et. al. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf (accesat la 14.01.2017).
 17. Sîmboteanu A. Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 21-27.
 18. Sîmboteanu A. Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din R. Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2015, p.11-23.
 19. Sîmboteanu A. Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2015, p.11-23.
 20. Sîmboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2008, p. 5-22.
 21. Sîmboteanu A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001. 174 p.
 22. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu UE. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2014, p. 16-29.
 23. Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversale reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. <http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1Simboteanu-Aurel-10.pdf> (accesat la 09.07.2018).
 24. Șaptefrați T. Provocările reformei administrației publice la nivel local. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 5-9.
 25. Varzari P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 1, 2015, p. 41-52.

Sergiu Cornea

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova

Cuprins:

- I. Dispoziții introductive
- II. Prezentare generală a situației existente
- III. Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale
- IV. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii locale
- V. Principiile de bază privind implementarea reformei
- VI. Direcțiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale
- VII. Etapele realizării reformei
- VIII. Mecanismul de implementare a Concepției
- IX. Condițiile realizării cu succes a reformei
- X. Rezultatele preconizate ale reformei
- XI. Obstacole și riscuri potențiale în realizarea reformei
- XII. Procedura de discutare și adoptare a Concepției

I. Dispoziții introductive

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale (denumită în continuare „Concepția”) a fost elaborată în baza principiilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale*, Constituției Republicii Moldova și a recomandărilor Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa.

Scopul concepției este de a determina direcția, mecanismele și conținutul reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Concepția reprezintă un complex de idei, obiective, direcții, principii, sarcini și mecanisme de reformare a organizării teritoriale a puterii locale. Sistemul organizării teritoriale a puterii locale include o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elementele acestui sistem sunt: a) instituțional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcțional – cuprinde totalitatea formelor și direcțiilor activității administrative, a procedurilor și metodelor de realizare a puterii publice, a atribuțiilor îndeplinite pentru realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice ce reglementează activitatea autorităților puterii locale și relațiile dintre ele; d) relațional – reprezintă totalitatea relațiilor dintre autoritățile puterii locale și locuitorii în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și tradițiilor existente la nivelul colectivității locale.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale prevede un set de măsuri politice, economice, juridice, sociale și de altă natură, direcționate spre reorganizarea ei calitativă în concordanță cu realitățile existente și perspectivele democratice, social-politice și economice ale Republicii Moldova.

Concepția include douăsprezece secțiuni, în care a fost apreciată situația existentă în domeniu, argumentată necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale, indicate obiectivele principale ale reformei, principiile implementării acesteia, principalele direcții de implementare, criteriile necesare pentru constituirea

colectivităților locale de ambele niveluri, precum și mecanismul de implementare, condițiile realizării cu succes, rezultatele preconizate, obstacolele și riscurile potențiale în realizarea reformei.

II. Prezentare generală a situației existente

Administrația publică din Republica Moldova este în proces de tranziție de la un sistem centralizat de guvernare la unul descentralizat. O parte esențială a acestui proces este reforma administrației publice locale, în cadrul căreia se realizează descentralizarea puterii publice, delimitarea funcțiilor organelor puterii statale de cele ale puterii locale, dar nu a fost reformat sistemul organizării teritoriale a puterii locale.

Organizarea teritorială actuală a puterii locale este cea care s-a format în perioada sovietică și corespunde sistemului centralizat de realizare a puterii publice. Numărul de colectivități locale a rămas la nivelul existent în ultimii ani de existență a regimului sovietic, cu toate că numărul populației din zonele rurale a scăzut considerabil iar posibilitățile infrastructurii contemporane, comparativ cu perioada sovietică, s-au amplificat și diversificat.

Numărul mediu de colectivități locale existente într-un raion este de 26,7, media populației unui raion, în conformitate cu datele recensământului din 2014, este de 65.575 locuitori, numărul mediu de locuitori într-o colectivitate locală este de 2.476. Disproporția dintre raionul cu cea mai mare medie de locuitori care revine la o colectivitate locală – raionul Ialoveni cu 3.726 și raionul cu cea mai mică medie – Șoldănești cu 1.597 locuitori este de 2,3 ori.

Majoritatea dintre aceste colectivități teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxele și impozitele locale colectate. În consecință, puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare, iar populația, evident, este privată de aceste servicii.

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri *per capita*, e) după nivelul cheltuielilor *per capita*.

Există diferențe foarte mari și între raioane: cel mai mare raion ca populație (Orhei - 124,8 mii de locuitori) are o populație de 4,4 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 28,2 mii). După suprafață, cel mai mare raion (Cahul - 1545,28 km²) este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 294,54 km²). Din punct de vedere economic cele mai slab dezvoltate se dovedesc a fi raioanele Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina, Cantemir. În cealaltă parte a clasamentului se situează municipiul Chișinău, raioanele Anenii Noi, Râșcani și Ialoveni, care înregistrează cea mai dinamică activitate economică.

Pe lângă polarizarea socială și economică corelată cu disparități substanțiale între raioane, Republica Moldova se confruntă și cu o discrepanță în creștere dintre colectivitățile locale rurale și cele urbane. Aceasta este determinată, în principal, de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dezechilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice, care rezultă în emigrarea forței de muncă și în stagnarea reformelor.

Majoritatea colectivităților locale rurale (care reprezintă 94% din numărul lor total) se află în imposibilitatea de a se întreține financiar din taxele și din impozitele locale colectate. În cele mai mici trei raioane (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în cele mai mari trei raioane (Hâncești, Cahul, Orhei)

Imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale (de calitate), din cauza numărului redus al populației colectivităților locale, pune nejustificat în sarcina autorităților de nivel local al doilea responsabilități care ar trebui îndeplinite la nivel local și mărește prețul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local. Aceste fenomene au loc în condițiile în care infrastructura Republicii Moldova se află într-o stare deplorabilă.

Printre problemele esențiale ale dezvoltării locale se numără slăbiciunea funcțională și lipsa de resurse a autorităților puterii locale. Sistemul existent de formare și gestionare a bugetelor colectivităților locale nu le oferă posibilitatea de a aborda în mod independent și eficient problemele vitale ale comunităților locale și de dezvoltare a teritoriilor.

Delegarea anumitor responsabilități ale puterii statale către autoritățile puterii locale privind prestarea serviciilor publice populației, se realizează nesistematic și fără suport financiar și material.

Asupra dezvoltării democrației locale a influențat direct pauperizarea populației locale și amplificarea fenomenului migrației. Și-a lăsat amprenta asupra participării populației în viața publică locală și fenomenul îmbătrânirii populației.

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, de interacțiunea slabă a aleșilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se întâmplă datorită mecanismului electoral local existent, care, din cauza alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid, sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală decât față de populația locală care i-au ales.

Astfel, sistemul existent al organizării teritoriale a puterii locale nu corespunde pe deplin noilor realități sociale. În plus, structura administrativă și teritorială actuală a țării nu îndeplinește obiectivele unei guvernări eficiente, care poate asigura mijloace de trai decente și o dezvoltare eficientă.

Este necesară o reformă bazată pe abordări principiale, asigurând o succesiune de acțiuni pentru trecerea la un sistem optim de organizare teritorială a puterii publice. În mediul social tot mai des se exprimă diverse opinii privind necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale.

Realizarea reformelor administrative și teritoriale în țară are o istorie îndelungată. Fiind parte a Imperiului Rus și, ulterior, a Uniunii Sovietice a suportat „decupajele teritoriale” elaborate și implementate pornind de la interesele metropolei sau de la obiectivele conjuncturale ale elitelor guvernante.

În ultimele trei decenii s-au făcut încercări de a reforma sistemul administrativ și teritorial al țării. De fapt, procesul de reformă a structurii administrative și teritoriale a avut un caracter permanent, ce s-a manifestat sub forma unor schimbări parțiale la diferite niveluri ale guvernării și prin frecvente reorganizări teritoriale.

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul ultimelor trei decenii au fost influențate de următorii factori

perturbatori: a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice și geopolitice, b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice, c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități, d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii, e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

Reforma este condiționată de următoarele fenomene:

- Urmare a diverselor procese de reformare și modernizare a puterii locale au fost extinse responsabilitățile autorităților publice locale de ambele niveluri dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest motiv autoritățile publice locale nu sunt în măsură să realizeze responsabilitățile atribuite în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

- Actuala organizare teritorială a puterii locale împiedică realizarea procesului de descentralizare și sporirea rolului puterilor locale în administrarea treburilor publice.

- Colectivitățile locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, iar capacitățile lor de a acumula și concentra resurse financiare sunt insuficiente. Veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor diferă considerabil.

- O bună parte a colectivităților locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori și să atragă investiții pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională.

- Din cauza lipsei de fonduri și a funcționarilor calificați, unele autorități locale nu sunt în prezent capabile să asigure elaborarea și implementarea planurilor de amenajare a teritoriului și de dezvoltare socio-economică. Aceasta inhibă atragerea investițiilor, schimbarea structurii economice și crearea de noi locuri de muncă.

- În colectivitățile locale cu un număr mic de locuitori este dificil de a constitui autorități publice locale care ar funcționa eficient. Politicienii locali frecvent se avântă pentru a ocupa funcții în autoritățile publice locale, dar nu întotdeauna își îndeplinesc obligațiunile onest și în cunoștință de cauză.

- În colectivitățile locale în care sunt doar câteva sute de alegători, există probleme în organizarea alegerilor locale, din moment ce numărul de politicieni locali este foarte limitat, alegătorii nu au practic pe cine alege. O astfel de situație nu conduce la crearea unor condiții favorabile pentru dezvoltarea democrației la nivel local.

Un argument plauzibil în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii publice locale ține de situația demografică a Republicii Moldova. În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme și procese demografice, cum ar fi mișcarea naturală a populației, fenomenul migrației, îmbătrânirea și pauperizarea populației, care își lasă amprenta asupra mai multor domenii. În strânsă legătură cu aceste procese sunt și alte fenomene: depopularea, dezurbanizarea și ruralizarea așezărilor urbane. Starea de lucruri în sfera demografică este influențată de doi factori esențiali: modernizarea demografică, ce se caracterizează prin schimbarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vârsta mai matură, diversificarea modelelor familiale) și criza socioeconomică de lungă durată, având drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vârstă adultă.

Incapacitatea funcțională a organizării teritoriale actuale a puterii locale este o consecință a:

- lipsei unei viziuni teoretice și a experienței practice în domeniul organizării teritoriale a puterii locale în baza principiilor democratice;

- erorilor comise în procesul de constituire și perfecționare a organizării teritoriale a puterii locale;
- ignorării valorilor, a rolului și importanței organizării teritoriale a puterii locale optime pentru funcționarea eficientă a autorităților deliberative și executive locale;
- impactului negativ al crizelor economice, sociale și politice asupra dezvoltării locale;
- insuficienței resurselor și mijloacelor alocate pentru funcționarea optimă a puterii locale.

Fără optimizarea organizării teritoriale a puterii locale, nu se vor resimți efectele reformelor economice și sociale, nu e posibilă crearea un climat investițional, nu putem reforma sistemul fiscal, nu putem concepe și implementa o politică demografică, etc.

Problema consolidării rolului centrelor regionale nu este doar o chestiune de dezvoltare a regiunilor din Republica Moldova. Este vorba despre supraviețuirea întregului teritoriu ca sistem statal stabil într-o perspectivă de termen mediu. Dacă nu există un fundament trainic pentru creștere și dezvoltare regională, atunci nici împrumuturile de la FMI, nici intervențiile autorităților puterii statale nu vor contribui la ameliorarea situației existente. Dezvoltarea potențialului regiunilor va contribui la îmbunătățirea radicală a climatului de afaceri și investiții, eliminarea barierelor birocratice în calea afacerilor, eliminarea reglementării administrative excesive și ineficiente și dezvoltarea unor parteneriate public-privat productive la nivel local.

Reforma este o chestiune mult mai realistă decât majoritatea „priorităților” din programele electorale și guvernamentale, sloganurile opoziției și blogurile experților, vehiculate în spațiul public. Este problema în care societatea moldovenească polarizată poate ajunge la un numitor comun, astfel ca toate părțile să profite de beneficiile reformei.

IV. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii locale

Scopul elaborării și realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale este crearea unui sistem de exercitare a puterii locale optim și eficient, menit să consolideze potențialul de dezvoltare la nivel local și să sporească bunăstarea populației.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale trebuie să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

- crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile, capabile să îndeplinească într-un mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației locale;
- aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților puterii locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;
- eliminarea fenomenului dublării atribuțiilor în structurile puterii statale și locale, creșterea eficienței activităților acestora, reducerea cheltuielilor bugetare;
- concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea graduală a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;
- fortificarea capacității colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea cuantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;
- dezvoltarea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a

dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;

- promovarea consolidării colectivităților locale care întrunesc conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile puterii locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune, reciproc avantajoase, de dezvoltare a infrastructurii;

- respectarea deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților puterii locale ce țin de satisfacerea necesităților lor vitale și în menținerea particularităților vieții locale;

- asigurarea participării locuitorilor în administrarea treburilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

- sporirea capacității politicianilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației locale, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

- formarea unor colectivități locale capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, să asigure continuitatea activității acestora și să îmbunătățească calitatea serviciilor publice furnizate populației;

- crearea condițiilor pentru o activitate eficientă a autorităților puterii locale;

- armonizarea eficientă a intereselor autorităților puterii locale și autorităților puterii statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și crearea unui sistem accesibil și eficient de prestare a serviciilor publice;

- punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților locale, reducerea decalajelor mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților locale;

- acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și a stabilirii mărimii lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale;

- formarea colectivităților locale capabile de a fi parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state.

V. Principiile de bază privind implementarea reformei

La realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale, evaluarea rezultatelor și la elaborarea politicilor, acțiunilor, strategiilor, tacticilor și mecanismelor de aplicare, drept punct de plecare servesc principiile sale fundamentale. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie respectate următoarele principii:

- respectarea și protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor;

- realizarea prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților puterii locale și a populației în procesul de pregătire, furnizarea de informații ample și exercitarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor, aplicarea critică a experienței altor țări în acest domeniu;

- abordarea în complex a reformei, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând în același timp sistemul finanțelor publice locale, îmbunătățirea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților

publice la nivel intermediar și local;

- justificarea teoretică consistentă a reformei, materializată într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma efectuării cercetărilor științifice ample și analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;

- justificarea legală a reformei printr-un act normativ care să conțină prevederile esențiale privind procesul de reformă;

- crearea în procesul de reformă a două tipuri de colectivități teritoriale publice subnaționale:

- a) colectivitățile teritoriale locale (de nivelul I) – comunele,

- b) colectivitățile teritoriale intermediare (de nivelul II) – județele;

- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri. Responsabilitățile autorităților puterii locale și intermediare trebuie să fie clar delimitate și să nu se dubleze;

- asigurarea adoptării deciziilor de autoritățile cele mai apropiate de cetățeni și transparenței decizionale în autoritățile publice locale;

- garantarea autonomiei decizionale a autorităților puterii locale și intermediare;

- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice locale și simplificarea procedurilor administrative.

VI. Direcțiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale

Direcțiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale sunt următoarele:

1) *Asigurarea științifică a organizării teritoriale a puterii locale.* Asigurarea științifică a organizării teritoriale a puterii locale reprezintă un complex de cercetări multilaterale ale problemelor din domeniu și presupune crearea potențialului științific național, care va uni eforturile intelectuale ale teoreticienilor și practicienilor într-un sistem unitar, menit să satisfacă necesitățile organizării teritoriale optime a puterii locale în Republica Moldova.

2) *Dezvoltarea și perfecționarea cadrului juridic al organizării teritoriale a puterii locale.* Conținutul și importanța activităților în acest domeniu al reformei organizării teritoriale a puterii locale sunt dictate de necesitatea aducerii actelor normative privind dimensiunea teritorială a puterii locale în concordanță cu tendințele de dezvoltare a statului democratic, a lichidării divergențelor dintre actele normative și Constituție, a dezvoltării cadrului juridic al activității autorităților puterii locale.

3) *Modernizarea organizării teritoriale a puterii locale.* Modernizarea organizării teritoriale a puterii locale în conformitate cu normele și valorile statului democratic, consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri, delimitarea strictă a atribuțiilor și responsabilităților autorităților puterii locale, precum și excluderea dublării nejustificate a funcțiilor și atribuțiilor.

Pentru a asigura o distribuire optimă a puterii între autoritățile puterii locale și a autorităților puterii statale la diferitele niveluri de exercitare a puterii publice este necesar de a realiza următoarele acțiuni:

- Determinarea unei baze fiscale suficiente ce ar permite realizarea de către autoritățile publice locale a competenței și stabilirea, în baza unor criterii obiective, a nivelului de finanțare de către puterea statală a competențelor delegate;

- Perfecționarea mecanismelor de implicare a populației în elaborarea deciziilor administrative și de monitorizare a implementării acestora;

- Asigurarea controlului efectiv al puterii statale asupra respectării Constituției și legislației de către autoritățile puterii locale.

Colectivitățile locale de nivelul I sunt comunele, iar de nivelul II – județele.

Consolidarea colectivităților locale va necesita o justificare detaliată, o expertizare științifică bazată pe calcule demografice și socio-economice.

Criteriile orientative pentru crearea comunelor sunt următoarele:

- Comuna reprezintă, din punct de vedere geografic, istoric și cultural o entitate unică și compactă ce include o populație, de regulă, nu mai mică de 3000 locuitori;

- Comuna întrunește infrastructura necesară pentru a se autoadministra. Principalele domenii de responsabilitate a comunei sunt: a) planificarea dezvoltării locale, b) alimentarea cu apă și gestionarea deșeurilor menajere, c) învățământul primar și preșcolar, d) asistența socială.

- Veniturile comunei trebuie să fie de așa natură încât autoritățile puterii locale să poată exercita rațional și eficient funcțiile stabilite în actele normative și să furnizeze populației servicii calitative.

- Comuna poate include atât localități urbane, cât și rurale. Orașul nu se separă ca teritoriu administrativ de teritoriul rural, limitele acestuia fiind determinate de planificarea teritorială a comunei.

- Centrul administrativ al comunei este o localitate (urbană sau rurală), care s-a constituit din punct de vedere istoric și geografic ca un pol central și în care există mai multe obiective economice și de infrastructură. Rețeaua de drumuri trebuie să asigure legăturile centrului administrativ cu localitățile din împrejurimi, trebuie să existe o legătură confortabilă de transport cu centrul comunei.

- Având în vedere caracteristicile diferite ale colectivităților locale legate de istorie, cultură, viață economică, densitatea populației și mentalitatea locuitorilor, pot fi admise și unele excepții de la criteriile stabilite. Cu toate acestea, astfel de excepții nu ar trebui să devină o practică obișnuită. Ele sunt permise numai în anumite cazuri, când nu există o altă soluție plauzibilă.

Criteriile orientative pentru crearea județelor sunt următoarele:

- Județul este format dintr-un grup de comune care întrunește condițiile autoadministrării la nivel județean.

- Perimetrul teritorial al județului este intact, nu sunt permise existența de enclave și exclave;

- Județul dispune de infrastructură, condiții materiale, financiare și organizatorice pentru exercitarea funcțiilor sale de autoadministrare.

- Centrul administrativ al județului este un oraș care, din punct de vedere istoric, cultural, geografic și economic, s-a constituit ca un centru regional în care sunt concentrate instituții culturale și educaționale de importanță regională, precum și importante obiecte sociale și economice. Rețeaua de drumuri trebuie să asigure legătura între centrul administrativ și comunele care intră în județ, trebuie să existe o conexiune confortabilă de transport cu centrul județean. Centrul administrativ al județului, de regulă, trebuie să fie cât mai aproape de centrul geografic al acestuia.

Pentru a eficientiza activitatea autorităților puterii locale, este indispensabil de efectuat o delimitare clară a competențelor care revin autorităților publice la fiecare nivel. Sarcinile care sunt atribuite autorităților puterii locale trebuie divizate în câteva

grupe:

a) sarcini cu caracter statal (pentru aceste sarcini trebuie prevăzută o anumită responsabilitate și să fie acordate mijloace financiare);

b) sarcini locale (pentru îndeplinirea acestor sarcini autoritățile puterii locale poartă întreaga răspundere față de colectivitățile locale și resursele necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini se acoperă din veniturile proprii);

c) sarcini facultative (pot fi incluse sarcinile care le revin autorităților puterii locale potrivit propriilor statute de activitate sau care le sunt delegate de către autoritățile centrale cu transmiterea obligatorie a resurselor materiale și financiare necesare pentru realizarea lor).

VII. Etapele realizării reformei

Obiectivele de bază ale reformei se vor realiza treptat, iar activitățile principale ale reformei se vor efectua în cadrul a două etape.

Etapă I (2019-2021) include următoarele acțiuni:

- asigurarea științifică a reformei și elaborarea aspectelor conceptuale ale organizării teritoriale a puterii locale, ale direcțiilor, formelor și metodelor de realizare a reformei;

- elaborarea și adoptarea actelor legislative pentru îmbunătățirea și implementarea unor mecanisme de democrație participativă la nivel local, îmbunătățirea procedurilor de reglementare legală pentru convocarea adunărilor generale ale locuitorilor colectivității locale și de stabilire a garanțiilor suplimentare organizațiilor comunitare, pentru a crea un mediu legal favorabil pentru atragerea populației locale în procesul decizional local;

- stabilirea cadrului legal privind fuzionarea voluntară a colectivităților locale cu garanții de susținere din partea puterii statale pentru comunele nou-create pentru îmbunătățirea infrastructurii. În actele normative respective se vor include norme care să garanteze protejarea intereselor populației localităților fuzionate, ce asigură menținerea entităților respective ca diviziuni teritoriale interne a comunei;

- stabilirea cadrului legal privind cooperarea intercomunală a colectivităților locale;

- unificarea și standardizarea serviciilor administrative și sociale oferite de către autoritățile puterii locale și de serviciile deconcentrate ale autorităților puterii statale, în baza principiilor accesibilității și a ofertei maxime de servicii oferite populației, cu o finanțare adecvată;

- formarea grupurilor de lucru pentru promovarea reformei în fiecare colectivitate locală, cu implicarea oamenilor de știință, cadrelor didactice, intelectualilor, a liderilor de opinie, reprezentanților asociațiilor obștești, funcționarilor publici;

- inițierea programelor de formare a funcționarilor implicați în reformă atât la nivel național cât și la nivel local;

Etapă II (2021-2023) include următoarele acțiuni:

- reglementarea legislativă a organizării teritoriale a puterii locale;

- modelarea comunelor și județelor, elaborarea proiectelor actelor normative necesare pentru finalizarea formării unui nou sistem de organizare teritorială a puterii locale. Modelarea județelor începe după modelarea, în mare parte, a comunelor, astfel încât autoritățile locale să poată pregăti propuneri pentru configurarea teritorială a

județelor;

- fuzionarea orașelor cu localitățile din apropiere, ai căror locuitori folosesc în principal infrastructura din orașul respectiv;
- consolidarea voluntară a colectivităților locale învecinate;
- perfecționarea cadrului legislativ privind activitatea autorităților puterii locale și ale serviciilor deconcentrate în baza noilor dimensiuni teritoriale, cu determinarea competenței și a asigurării cu resursele corespunzătoare;
- crearea fundamentului constituțional pentru sistemul organizării teritoriale a puterii locale, constituirea autorităților deliberative și executive ale comunelor și județelor, repartizarea judicioasă a responsabilităților între acestea; renunțarea la sistemul asimetric de organizare teritorială a puterii locale;
- realizarea reorganizării instituționale a autorităților puterii locale și a instituțiilor serviciilor deconcentrate a puterii statale în baza noului sistem al organizării teritoriale a puterii locale;
- organizarea alegerilor locale în conformitate cu sistemul reformat al organizării teritoriale a puterii locale. Stabilirea unui sistem electoral local care să garanteze reprezentarea teritorială a colectivității localei în consiliul comunal.

VIII. Mecanismul de implementare a Concepției

Implementarea reformei organizării teritoriale a puterii locale va fi coordonată de Consiliul național pentru reforma administrației publice.

Consiliul va monitoriza și va analiza în mod regulat procesul implementării Concepției; va face propuneri Guvernului Republicii Moldova privind implementarea reformei, va coordona activitățile necesare pentru a obține sprijin financiar și tehnic în implementarea reformei de la instituțiile și organizațiile internaționale.

În cadrul Consiliului vor fi create grupuri de lucru pentru pregătirea și implementarea reformei. Grupurile de lucru, după necesitate, vor desfășura activități de cercetare, pregăti proiecte de delimitare teritorială în cazuri concrete, oferi asistență metodică autorităților locale privind fuzionarea colectivităților locale și expertiza proiectele propuse, iar în problemele discutabile vor apela la consultarea populației pentru clarificarea situației.

Un aspect important al implementării Concepției va fi transparența în realizarea transformărilor preconizate. O deschidere informațională va permite acoperirea completă și discutarea cu publicul a proiectelor de reformă, utilizarea ca principiu esențial de realizare a reformei prioritatea factorilor social-economici asupra conjuncturii politice.

IX. Condițiile realizării cu succes a reformei

Pentru a realiza cu succes reforma, este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții:

- *Pregătirea temeinică.* Reforma trebuie inițiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, iar pentru aceasta este necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite și a asigurării tuturor condițiilor corespunzătoare economice, politice și sociale, care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire pe plan organizatoric, material și financiar, poate să o compromită sau poate conduce la consecințe greu de prevăzut.
- *Ajustarea abordărilor conceptuale la realitățile de dezvoltare a societății*

democratice. Reforma trebuie să țină seama de viitor, pentru aceasta este necesar de a identifica noi abordări conceptuale a fenomenului și de a implica specialiști și experți din diferite domenii – drept, istorie, politologie, știința administrației, geografie, economie, sociologie, demografie. Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat și de definit clar noțiunile și sintagmele utilizate deoarece ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Sunt necesare investigații serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea fundamentului teoretico-conceptual al reformei trebuie implicate institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

- *Elaborarea concepției reformei*. Decizia privind realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză științifică profundă care ar permite de a evita consecințele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens, este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaționale și instituționale; să stabilească obiectivele, etapele și finalitățile reformei. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii locale, amplificarea cointerесării populației de a participa la viața publică locală și încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a soluționa problemele lor vitale.

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens politic între principalii actori.

- *Estimarea costurilor reformei*. Pregătirea reformei și gestionarea procesului de realizare a ei trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării și justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acțiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eșecului.

- *Luarea în considerare a implicațiilor sociale ale reformei*. În procesul de elaborare a concepției reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung, pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

- *Elaborarea cadrului normativ al reformei*. Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar și deschis problema, de a obține conștientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei, presupunând, în esență, reforma complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate nivelurile, situație care solicită modificări ale sistemului normativ și, nu este exclus, în textul constituțional. Principalul element de reper, atunci când se inițiază discuții privind reforma organizării teritoriale a puterii locale, evident, trebuie să fie Constituția, care prevede foarte clar că Republica Moldova este un stat unitar.

- *Elaborarea strategiei de realizare a reformei*. Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele acțiuni: a) analiza necesităților și problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale, b) elaborarea planului de acțiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea lor, c) coordonarea activităților actorilor implicați în implementarea reformei și d) monitorizarea și evaluarea acțiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu și pe termen lung. Stabilirea

priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- *Managementul eficient al realizării reformei.* În procesul de implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri țintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere și de decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.

- *Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei.* Lipsa stimulentei, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice schimbări pozitive. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nefiind un procedeu de a induce frica, ci un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut.

- *Convingerea populației de necesitatea reformei.* Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare și comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea și explicarea pentru cetățeni a necesității reformei este foarte importantă dacă se dorește a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau a unei promisiuni electorale. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidență cheltuielile financiare exagerate de întreținere a aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizați pentru infrastructură). Implicarea în campania de informare a cât mai mulți actori sociali (școala, biserica, autoritățile locale, ONG) și persoanele notorii din localități este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii Republicii Moldova, dar și mass-mediei locale.

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea publicului cu privire la reforma preconizată, crearea unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile puterii locale și populație, analiza organizării teritoriale a puterii publice existente și informarea populației privind principalele rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară a opiniei publice referitor la problema preconizatelor schimbări, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor populației, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obține un consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli, vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci poate exista certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

- *Implicarea autorităților puterii locale în pregătirea și realizarea reformei.* Un rol important în pregătirea și implementarea reformei revine autorităților puterii locale. Gradul lor de reprezentativitate este mare datorită faptului că acestea cunosc cel mai bine doleanțele populației locale și problemele la nivel local, anume din aceste considerente poziția autorităților puterii locale de ambele niveluri trebuie luată în considerare în procesul de elaborare a strategiei de reformă.

- *Evitarea schimbărilor voluntariste.* În condițiile Republicii Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acțiune sunt determinate de condițiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

Reforma nu ar trebui să se concentreze numai pe aspectele de suprafață sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel subnațional. Nu în ultimul rând subliniem că orice reforme pot să fie eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile locale de ambele niveluri.

Pentru implementarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, în sensul de menținere a echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc, de regulă, orice inovație.

- *Monitorizarea și evaluarea progresului reformei.* Monitorizarea și evaluarea progresului acțiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei.

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promptă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

X. Rezultatele preconizate ale reformei

Finalitatea reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie să contribuie substanțial la soluționarea următoarelor probleme:

- să dezvolte și să pună în aplicare un mecanism unic pentru realizarea autonomiei locale, ținându-se cont de tradițiile locale, istorice și de alte particularități;
- să stabilească dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale, evitând fragmentarea lor;
- să asigure funcționarea stabilă a autorităților puterii locale în baza formelor de organizare trasate;
- să favorizeze implicarea populației locale în administrarea afacerilor publice;
- să reducă efectiv aparatul administrativ;
- să elaboreze un model de realizare a autonomiei locale, acceptabil pentru realitățile Republicii Moldova;
- să delimiteze foarte clar zonele de responsabilitate a autorităților la fiecare nivel de realizare a puterii publice;
- să asigure realizarea cooperării intercomunale în vederea soluționării problemelor comune ale colectivităților subnaționale;
- să asigure dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor în autoritățile puterii locale, dreptul de a controla activitatea autorităților publice locale;
- să implementeze un mecanism de evaluare a activității autorităților puterii locale.

Realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale în versiunea propusă va asigura:

- optimizarea numărului de „unități administrativ-teritoriale”, formarea de colectivități locale care dispun de suficiente resurse pentru a soluționa problemele locale;
- consolidarea capacităților juridice, organizatorice și materiale ale colectivităților locale, a autorităților puterii locale, realizarea responsabilităților atribuite în conformitate cu principiile și prevederile *Cartei europene a autonomiei locale*;
- formarea unui sistem eficient de autoadministrare locală capabil să asigure dezvoltarea socio-economică durabilă a colectivităților locale;
- îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor prestate de autoritățile puterii locale, limitarea oportunităților de corupție;
- stimularea dezvoltării economice a colectivităților locale prin perfecționarea mecanismelor autorităților publice locale de a stabili prioritățile dezvoltării economice locale;
- distribuirea atribuțiilor între autoritățile puterii locale și cele intermediare, ale autorităților puterii locale și organele deconcentrate ale autorităților puterii statale;
- economisirea resurselor financiare, utilizarea eficientă a resurselor umane, materiale și de altă natură;
- crearea condițiilor favorabile pentru implicarea cât mai largă a populației în adoptarea deciziilor, precum și dezvoltarea formelor de democrație participativă la nivel local;
- restabilirea încrederii cetățenilor în sistemul administrației publice locale.

XI. Obstacole și riscuri potențiale în realizarea reformei

Nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din Republica Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi periclitată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a echipei de implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.
- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.
- Nu mai puțin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Partidele de stânga nu vor vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu asupra factorilor neimportanți, cum ar fi, de exemplu, denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale. Neacceptarea, în special, a reducerii numărului colectivităților locale de nivelul doi, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției. Partidele politice aflate la guvernare, la rândul lor, au temeri că ar putea pierde pârghiile de influență la nivel local, atât prin

mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes național, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic și, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formațiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-și găsească apoi expresia juridică într-o lege și apoi în măsuri de aplicare a acesteia, la care să fie angrenați toți factorii și mai ales locuitorii, beneficiarii acestor măsuri.

- Prestația actorilor implicați, politicienilor și funcționarilor publici de diferite niveluri care dețin roluri și funcții în administrarea treburilor publice poate tergiversa desfășurarea procesului de reformă.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea (sau ezitarea) funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea (sau ezitarea) autorităților publice locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții electivă în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere pentru circa 12 mii de reprezentanți, aleși într-o mare majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile electivă, având drept consecință micșorarea substanțială a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale. Având în vedere aceste supoziții, nu este de neglijat rezistența la schimbare a funcționarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populația de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetățenilor în viața publică. În caz contrar, se va repeta situația din 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând accederea sa spectaculoasă la putere.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele temporale stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populația să se axeze pe soluționarea problemelor curente privind supraviețuirea și nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăți viața, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetățenilor poate fi determinat și de procesele migraționiste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local”, care se manifestă prin înrădăcinarea în conștiința locuitorilor a ideii că păstrarea identității și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor.

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența

mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o mare problemă. În cazul Republicii Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea împrumuturilor de respectarea unor cerințe sau pot stabili termene pentru implementarea reformei.

- La elaborarea și implementarea reformei este posibilă o ruptură dintre studiile teoretice și acțiunile practice. În acest sens, se va realiza o abordare complexă privind organizarea teritorială a puterii publice, argumentării și justificării reformei, a expertizei științifice și a calculelor economice.

- După realizarea practică a măsurilor preconizate, există mai mulți factori de risc postreformă: mijloacele financiare ale unei colectivități locale pot fi folosite în principal doar pentru dezvoltarea centrului administrativ al comunei și zonelor sale adiacente, în consiliile comunale ar putea predomina reprezentanții centrului administrativ al comunei, comunicarea populației cu autoritățile locale se poate deteriora. În procesul realizării reformei, acești factori de risc trebuie luați în considerare și atenuați sau eliminați.

XII. Procedura de discutare și adoptare a Concepției

- După discutarea proiectului de Concepție, Guvernul îl va publica și propune pentru discuții publice (pentru o perioadă de două luni).

- Grupul de lucru creat sintetizează propunerile prezentate în cadrul discuției, organizează o conferință pentru analiza lor și, în special, un proiect de Concepție îmbunătățit pentru examinare de către Guvern.

Bibliografie generală:

A. Acte normative:

1. Hotărâre despre modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 636-XII din 10 iulie 1991 pentru aplicarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr.102-XIII din 13.05.94. Publicată în: Monitor nr. 5/150 din 30.05.1994.
2. Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 19.02.2002 pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale”. Publicată în: Monitorul Oficial 33-35/3, 07.03.2002.
3. Hotărârea Curții Constituționale nr. 36 din 10.12.98 pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău”. Publicată în: Monitorul Oficial 111-113/45 din 17.12.1998.
4. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală nr. 750 din 06.11.1995. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 65-66/750 din 24.11.1995.
5. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr. 50 din 05.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 112-114/59 din 14.10.1999.
6. Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.
7. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998
8. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale” nr. 10 din 19.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 33-35/3 din 07.03.2002.
9. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Concepției cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006 nr. 1069 din 29.09.2004. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 182-185/1266 din 08.10.2004.
10. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.
11. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 1351 din 15.12.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 459-471 din 23.12.2016.
12. Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice nr. 716 din 12.10.2015. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.

291-295 din 23.10.2015.

13. Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama și statele – tip ale aparatului, direcțiilor și secțiilor Consiliului județean nr. 680 din 22.07.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 80-82/714 din 29.07.99.
14. Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului raional, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional nr. 689 din 10.06.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-120/711 din 13.06.2003.
15. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 229-243/580 din 07.07.2017.
16. Hotărârea Guvernului R. Moldova cu privire la organigrama și statele – tip ale aparatului și subdiviziunilor consiliului județean nr. 893 din 09.07.02. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 103-105/1010 din 18.07.02.
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în perioada 2014-2016 nr. 808 din 07.10.2014. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 297-309 din 10.10.2014.
18. Hotărârea Parlamentului cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale nr. 807-XV din 05.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 21-22/99 din 05.02.2002.
19. Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991. Publicată în: Veștile, nr. 11-12/111, 1991.
20. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, privind ratificarea Convenției-Cadru Europene asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autorităților teritoriale din 21.05.1980 nr. 596-XIV din 24.09.99. Publicată în: Tratatate internaționale, Vol. 28, 2001, art. nr. 83.
21. Hotărârea Prezidiului Sovietului Suprem al RSS Moldovenești cu privire la reglementarea scrierii denumirilor oficiale de localități și de unități teritorial-administrative ale RSS Moldovenești nr. 3757-XI din 28.02.90. În: Veștile, nr. 3/57, 1990.
22. Hotărârea Sovietul Suprem al RSS Moldovenești despre modul de punere în aplicare a Legii RSS Moldovenești „Cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești” nr. 3466-XI din 01.09.89. Publicată în: Veștile nr. 9/218, 1989.
23. Hotărârea Sovietul Suprem al RSSM cu privire la restabilirea denumirii vechi a localității de tip orășenesc Lazo și a raionului Lazo nr. 120-XII din 20.06.90.
24. Hotărârea Sovietului Suprem al RSS Moldovenești cu privire la unele modificări în diviziunea teritorial-administrativă a RSS Moldovenești nr. 27-XII din 24.05.90.
25. Hotărârea Sovietului Suprem al RSSM cu privire la schimbarea denumirilor orașului Cotovschi și raionului Cotovschi din RSS Moldova nr. 101-XII din 15.06.90.
26. Lege cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 293-305/620 din

- 09.09.2016.
27. Lege pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte nr.112 din 02.07.2014. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 185-199 din 18.07.2014, art. nr. 442.
28. Lege privind statutul municipiului Chișinău nr. 431-XIII din 19.04.1995. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 31-32/340 din 09.06.1995.
29. Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 42-44 din 29.02.2008.
30. Legea cu privire la alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 3-4/46 din 14.01.1995 (abrogată la 08.12.1997).
31. Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17.05.1996. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 6/54 din 23.01.1997 (art. 9).
32. Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991 Publicată în: Monitor, nr. 6.1 din 1991. (Abrogată la 07.12.1994 de Legea nr. 310-XIII din 07.12.1994).
33. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 230-232 din 23.12.2008.
34. Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești nr. 3465-XI din 01.09.89. Publicată în: Veștile nr. 9/217 din 1989.
35. Legea cu privire la modul de aplicare a Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și a Legii nr.781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală nr. 1078-XV din 24.05.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 71-73/585 din 06.06.2002.
36. Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 124-125/611 din 11.11.1999.
37. Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova nr. 589-XII din 23.05.91. Publicată în: Monitor nr. 7-8-9-10/64, 1991.
38. Legea cu privire la simbolurile publice nr.86 din 28.07.2011. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 164-165 din 04.10.2011.
39. Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.577 din 29.06.2004, art. 8.
40. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
41. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.
42. Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 60-63/281 din 04.05.2007.
43. Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.

48-49/564 din 31.08.1995.

44. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 100-105 din 15.04.2016.
45. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18 iulie 2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 208-210 din 03.10.2003.
46. Legea privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18.03.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 49 din 19.03.2003.
47. Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 14-15/60 din 12.02.1999 (Republicată în: Monitorul Oficial nr. 33-35 din 07.03.2002).
48. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
49. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
50. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 021 din 16.12.2007.
51. Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 101-102/498 din 16.09.1999. Republicată în: Monitorul Oficial, nr. 397-399/703 din 31.12.2014.
52. Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 298-XV din 22.06.01. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 67/496 din 27.06.2001.
53. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16 din 29.01.2002.
54. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.1998.
55. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 3-4/40 din 14.01.1995 (Abrogată la 30.12.1998 de Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998).
56. Legea privind serviciile publice de gospodărie comună nr. 1402 din 24.10.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 14-17/49 din 07.02.2003.
57. Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 34 din 24.03.2000.
58. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) nr. 344-XIII din 23.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 3-4/51 din 14.01.1995.
59. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 244-247/972 din 12.12.2003.

B. Bibliografie în limba română:

60. Agenda de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RM-UE-26_06.doc (accesat la 28.10.2016).
61. Albu M. Corelarea principiilor subsidiarității și autonomiei locale. Teoria și practica administrării publice. În: Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 23 mai 2014. Chișinău: AAP, 2014, p. 32-35.
62. Alexandru D. Locul și rolul colectivităților locale în sistemul dreptului. Studia Securitatis, 2011, nr. 2, p. 125-132.

63. Alexandru I. Criza administrației: teorii și realități. București: Ed. ALL BECK, 2001. 212 p.
64. Alexandru I. et. al. Drept administrativ. București: Editura Economică, 2002. 432 p.
65. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Ed. Universul Juridic, 2008. 972 p.
66. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2017. Chișinău: BNS, 2017. 486 p.
67. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: Studii de drept românesc, nr. 3-4, 1991, p. 141-148.
68. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 43-50.
69. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (III). În: Studii de drept românesc, nr. 2, 1993, p. 103-114.
70. Apostol-Tofan D. Drept administrativ. Ed. A 2-a, rev. Vol. 1. București: Editura C.H.Beck, 2008. 369 p.
71. Arseni A. „Suveranitatea națională” de la abordarea teoretică la realizarea practică. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 12, p. 8-14.
72. Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013.
73. Balmuș V. Reforma administrației publice – obiectiv comun al guvernării și comunității științifice. În: Akademos, nr. 4, 2016, p. 86-89.
74. Benceci D. Puterea politică și ordinea socială: manifestare și interdependențe (cazul Republicii Moldova). În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), Partea XXI, 2003, p. 100-104.
75. Benceci D. Puterea politică ca fenomen social: abordare teoretică și practică. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), Partea XX, 2002, p. 4-14.
76. Benceci D. Puterea politică în Republica Moldova: probleme ale eficientizării funcționării. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2006, p. 5-12.
77. Beschieru I. Cooperarea inter-comunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău: CALM, 2013. 48 p.
78. Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010. 328 p.
79. Blajko Vl. Colaborarea internațională în Euroregiunea „Prutul de Sus”: probleme, perspective. În: Idei și valori perene în științele socio-umane. Studii și cercetări. Tomul XIII. Cluj-Napoca: Editura Argonaut, 2008, p. 237-244.
80. Boțan Ig. Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova. <http://www.e-democracy.md/comments/political/200304081/> (accesat la 14.05.2003).
81. Buciuceanu-Vrabie M. Indicele de îmbătrânire activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_Id/0/43_Policy_Paper_II.pdf (accesat la 01.10.2016).
82. Cabinetul de miniștri a aprobat Strategia de reformare a administrației publice. <http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobat-strategia-de-reformare-administratiei-publice> (accesat la 26.09.2016).
83. Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat. Sondaj național. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2016. 43 p.

84. Carp R. Descentralizarea – cadrul normativ și limitele constituționale. În: Revista de Drept Public, nr. 2, 2014, p. 109-121.
85. Carta europeană a autonomiei locale. Publicată în: Tratatate internaționale, Vol. 14, 1999, p. 14.
86. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. Publicat în: Monitorul Oficial Nr. 141 din 22.11.2001.
87. Cartea albă a Comitetului Regiunilor privind guvernarea pe mai multe niveluri (2009/C 211/01). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:RO:PDF> (accesat la 27.05.2016).
88. Castrașan T. Avantaje și dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2012, p. 14-18.
89. Chiriac C. Emergența modelului guvernării multi-level în România. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1, 2009, p. 5-18.
90. Chivriga An., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009. 42 p.
91. Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Sporirea autonomiei autorităților locale din țările partenere în vederea consolidării guvernării și a îmbunătățirii rezultatelor în materie de dezvoltare” (15.5.2013). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0280&from=RO> (accesat la 03.10.2016).
92. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012. 574 p.
93. Cornea S. Alegerile parlamentare din 2014: organizarea teritorială a puterii publice în platformele electorale ale concurenților electorali. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, Vol. X, Cahul, 2014, p. 190-195.
94. Cornea S. Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe. În: „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, conf. șt. intern. (2010). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 59-72.
95. Cornea S. Colectivitatea teritorială locală: repere pentru definirea unui concept. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1, 2015, p. 4-30.
96. Cornea S., Cornea V. Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice. Cahul: US „B. P. Hasdeu”, 2010. 348 p.
97. Cornea S. Considerații privind organizarea administrativă a teritoriului statului. În: Administrarea publică, № 1-2, 2004, p. 26-33.
98. Cornea S. Contextul administrativ și politic al descentralizării în Republica Moldova. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1, 2016, p. 4-14.
99. Cornea S. Cooperarea autorităților locale cu cele statale – condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2017, p. 45-52.
100. Cornea S. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale din Republica Moldova: între oportunități și șanse nerealizate. În: Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри”, Одеса: ОНМУ,

- 2017, c. 163-168.
101. Cornea S. Definirea noțiunii putere publică: abordări autohtone. În: *Perspectivile și problemele integrării în Spațiul European al Învățământului superior: Conf. șt.-practică intern.*, 5 iun. 2015. Vol. I. Cahul: Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu”, 2015, p. 10-17.
102. Cornea S. Delimitarea teritorial - administrativă a Basarabiei în anii 1812-1917. În: *Administrarea Publică: teorii, practici, perspective. Materiale ale conferinței științifico-practice din 21 mai 2002*. Chișinău, 2002, p. 45-52.
103. Cornea S. Descentralizarea – mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii publice. În: *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice (Partea I)*, nr. 2, 2016, p. 56-71.
104. Cornea S. Descentralizarea puterii publice în Republica Moldova: sub ce formă(e)? În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*, nr. 3, 2016, p. 19-32.
105. Cornea S. Dimensiunea teritorială a puterii publice locale din Republica Moldova: posibile soluții de atenuare a efectelor fragmentării teritoriale. În: *Revista de filosofie, sociologie și științe politice*. 2017, nr.3. p. 52-70 (Partea I).
106. Cornea S. Efectele sărăciei în mediul rural al Republicii Moldova. În: *Fenomenul sărăciei în condițiile societății în tranziție. Culegere de articole. Conferința Științică Internațională, 23-25 octombrie, 2014*. Chișinău: S.n., 2015 (Tipogr. „Garomont-studio”), p. 220-230 .
107. Cornea S. Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. În: *Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de com. șt.*, 29-30 oct., 2011. Chișinău: S. n., 2012, p. 71-78.
108. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018. 250 p.
109. Cornea S. Impactul sărăciei asupra participării publice la nivel local: cazul Republicii Moldova. În: *International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, 8th of May 2015. Proceedings*, nr. 7. Galati: Pro Universitaria, 2015, p.151-167.
110. Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812 - 1917). Cahul: USC, 2003. 143 p.
111. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017. 614 p.
112. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: *Administrarea publică*, nr. 4, 2016, p. 22-30.
113. Cornea S. Regimul juridic al delimitării teritoriilor colectivităților locale. În: *Administrarea publică*, nr. 4, 2006, p. 22-31.
114. Cornea S. Relația „suveranitatea poporului – puterea publică”: cazul Republicii Moldova. În: *Studii alese de drept și științe administrative*. București: Pro Universitaria, 2017, p. 55-63.
115. Cornea S. Respectarea drepturilor cetățenilor la informație în activitatea autorităților administrației publice. În: *Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”*, Vol. II, Cahul: USC, 2006, p. 81-83.
116. Cornea S., Cornea V. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale. În:

- Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice, 12-13 mai 2011, Vol I. Cahul: USC, 2011, p. 234-242.
117. Cornea S., Cornea V. Numele - element esențial al identității colectivităților locale din R. Moldova. În: Caietul științific nr. 6 / 2012. Chișinău: ISAM, 2014, p. 192-202.
118. Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009. 225 p.
119. Costachi Gh., Pogoneț G. Suveranitatea: între ficțiune și realitate. In: Legea și viața, nr. 11,
120. Creangă I. Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept. Chișinău: Epigraf, 2003. 333 p.
121. Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 199-282.
122. Cujbă V. Etape ale reformei de descentralizare și premise pentru asigurarea autonomiei locale. În: Studia Universitatis Moldaviae, 2013, nr. 8 (68), p. 227-232.
123. Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 17.10.2017).
124. Dahl R.A. Poliarhiile. Participare și opoziție. Iași: Institutul European, 2000. 263 p.
125. Dandiș N., Saca V. Republica Moldova între cadrul normativ național și cel european privind cooperarea transfrontalieră. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2010, p. 80-90.
126. Davey K. Descentralizarea în țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est / Ed. G.Peteri. Chișinău: Ed.: „TEHNICA-INFO”, 2004, p. 33-40.
127. Davey K. Servicii locale. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=710&t=CE-ESTE-DESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Servicii-Locale> (accesat la 05.08.2017).
128. De Vries M.S. Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. În: Administrație și management public, nr. 8, 2007, p.144-153..
129. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. București, 1991. 157 p.
130. Descentralizare si Autonomie Locală: Modele europene pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2012. 64 p.
131. Descentralizarea: elementele unui model. Red.: V. Popa. Chișinău: TISH, 2006. 119 p.
132. Dezvoltarea regională. Chișinău: GIZ, 2014. 186 p.
133. Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012. 148 p.
134. Dragodan A. Legalitatea și oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate. În: Caietul științific, nr. 11, 2009, p. 433-441.
135. Drăganu T. Drept constituțional. București, Editura Didactică și Pedagogică, 1972. 472 p.
136. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. V. I , B.: Ed. Lumina Lex,

1998. 416 p.
137. Drept administrativ. Partea specială. Coordonator: Dr. Mircea Preda. București, Ed: AMIVA, 1992. 382 p.
138. Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010. 111 p.
139. Eremia A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivațional; principii de reglementare. Referat științific al tezei de dr. hab. Ch., 2004. 84 p.
140. Exercițiu de evaluare inter pares cu privire la reforma de descentralizare în Republica Moldova. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=1203&t=/CEESTEDDESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Exercitiu-de-evaluare-inter-pares-cu-privire-la-reforma-de-descentralizare-in-Republica-Moldova-martie-iu-nie-2014> (accesat 08.05.2016).
141. Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local. Policy Brief, nr. 3, 2008. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2008. 12 p.
142. Fisichella D. Știința Politică: probleme, concepte, teorii. Chișinău: USM, 2000. 378 p.
143. Flonta M. Thomas Kuhn și reorientarea istorică în filozofia științei. În: Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 5-49.
144. Gagauz O. Provocări demografice și politici necesare. <http://www.ccd.md/provoc-ri-demografice-i-politici-necesare> (accesat la 01.10.2016).
145. Gagauz O. Tendințele principale în evoluția populației Republicii Moldova: un semnal de alarmă pentru autoritățile publice. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 5-10.
146. Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_Id/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 11.08.2017).
147. Găitănanu A.L. Nicula A. Posibilități și limite de gestionare a colectivităților locale (I. Noțiune de colectivitate locală. Cadrul legal). În: Analele Universității din Oradea. Științe economice. Tom XIII, 2004, p. 193-199.
148. Gorobievski Sv. Aspecte metodologice de soluționare a problemelor teritoriale de către administrația publică locală. În: Economica, nr. 3, 2009, p. 12-25.
149. Graur O. Administrația publică din Republica Moldova și problemele acesteia în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 98-105.
150. Groza O. Polarizare teritorială și organizare administrativă în România. The missing link: nivelul regional. În: Lucrările Seminarului Geografic „D. Cantemir”, nr. 21-22, 2002, p. 337-351.
151. Guvernul a aprobat Nomenclatorul NUTS. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5695&parent=0> (accesat la 11.08.2017).
152. Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”. <http://www.moldpres.md/news/2017/06/08/7004366> (accesat la 29.08.2017).
153. Iancu D.C. Uniunea Europeană și administrația publică. Iași: Polirom, 2010. 243 p.
154. Iftene Cr. Descentralizarea în administrație: căsătorie sau divorț? În: Caietul

- științific, nr. 11, 2009, p. 465-477.
155. Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 26.12.2017).
156. Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015. 75 p.
157. Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917. 22 p.
158. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, Ed. a 4-a rev. B.: All Beck, 2005. 658 p.
159. Jackson J. et al. Cooperare intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: S.n., 2015. 298 p.
160. Jecev I. Reflecții privind problemele conceptuale ale puterii de stat. În: Legea și viața, nr. 10, 2012, p. 49-56.
161. Juc V. Demontarea și sfârșitul regimului partidului unic. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2011, p. 69-82.
162. Juc V., Patlis L. Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2012, p. 98-113.
163. Jude I. Paradigmele și mecanismele puterii. Kratologia – o posibilă știință despre putere. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 480 p.
164. Karpinski J. A.B.C.-ul Democrației. București: HUMANITAS, 1993. 144 p.
165. Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008. 279 p.
166. Lupușor Ad., Babin Ad. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți. Chișinău: Expert-Grup, 2011. 20 p.
167. Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ediția a II-a revizuită și adăugită. Vol. I. București, 2002. 256 p.
168. Manda C., Manda C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002. 420 p.
169. Manda C.C. Elemente de știința administrației. București: Universul juridic, 2012. 324 p.
170. Măgureanu V. Studii de sociologie politică. București: Editura Albatros, 1997. 416 p.
171. Mihalache F., Croitoru A. Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2014, nr. 2, p. 53-70.
172. Morcofîlo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. http://expertgrup.org/media/k2/attachments/Dezvoltarea_regionala_si_doua_realitati_paralele.pdf (accesat la 18.09.2016).
173. Morgethau H.J. Politica între națiuni: lupta pentru putere și lupta pentru pace. Iași: Polirom, 2007. 736 p.
174. Moșneaga V., Mironova Sv., Bucataru Ig. Dimensiuni teoretice ale relațiilor dintre autoritățile centrale și regionale ale statului. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2013, p. 24-34.
175. Moșneaga V., Tanasă R., Palihovici S. Reforma serviciului public în contextul relațiilor politico-administrative. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2007, p. 16-27.
176. Munteanu C. D. Administrația publică teritorială. București: Univers Juridic,

2010. 414 p.
177. Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004. 64 p.
178. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. București: Ed. Actami, 1997. 481 p.
179. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a IX-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2001. 703 p.
180. Negru B., Negru A. Teritoriul și spațialitatea juridică a statului (I). În: Administrarea Publică, nr. 1, 2017, p. 58-67.
181. Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. București, 1938. 124 p.
182. Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. B.: Tip. Gutenberg, 1903-1904. 350 p.
183. Nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/nota-informativa-la-proiectul-planului-de-actiuni-pentru-anii-2016-2018-pentru-implementarea> (accesat la 15.08.2017).
184. Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităților/raioanelor/ regiunilor Republicii Moldova conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici. <http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati> (accesat la 12.10.2016).
185. Notă informativă privind rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 18.09.2017).
186. Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf (accesat la 10.10.2016).
187. Numărul preliminar al populației stabile în Republica Moldova la 1 ianuarie 2017. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5523> (accesat la 18.09.2017).
188. Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010. 185 p.
189. Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).
190. Paierle O. Considerații privind organizarea administrativă a teritoriului. În: Teorii și practici ale guvernării democratice: Sesiune de comunicări științifice, 23-24 oct., 2010 (Caietul științific nr.4, 2010). Chișinău: S. n., 2011, p.138-142.
191. Paladi G., Dondiu Iu. Factorii determinanți ai proceselor demografice în Republica Moldova. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 11-27.
192. Paladi G., Penina O., Dondiu Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr. 4, 2015, p. 59-65.
193. Palihovici S. Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2017, p. 19-23.

194. Palihovici S. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. În: *Moldoscopia* (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2005, p. 21-41.
195. Pascaru A. Recuperarea tradiției și necesitatea inovării în organizarea administrativă a Republicii Moldova. În: *Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională* (20 mai 2016). Ch.: AAP, 2016, p. 24-27.
196. Pascu Iu. Organizarea puterii executive. Iași: Viața Românească, 1928. 75 p.
197. Pavelco Sv. Reformarea administrației publice în Republica Moldova. În: *Economica*, nr. 4, 2006, p. 27-30.
198. Platon M. Aspecte generale privind administrația publică. Chișinău: AAP, 2002. 216 p.
199. Pollitt Cr., Bouckaert G. Reforma managementului public. Chișinău: Epigraf, 2004. 336 p.
200. Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: *Dreptul*, nr. 3, 1992, p. 31-35.
201. Popa V, Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier administrativ, 1998. 219 p.
202. Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998. 462 p.
203. Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003. 27 p.
204. Popa V. Cadrul general al descentralizării în Republica Moldova. Descentralizarea: elementele unui model. Chișinău: TISH, 2006. 119 p.
205. Popescu C.L. Autonomia locală și integrarea europeană. București: All Beck, 1999. 346 p.
206. Popovici A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. În: *Administrarea Publică*, nr. 3, 2015, p. 11-20.
207. Popovici A., Plop N. Descentralizarea și sistemul administrației publice în Republica Moldova. În: *Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice Teoria și practica administrării publice*. Chișinău: AAP, 2014, p. 25-27.
208. Popovici I. Fundamentele teoretico-practice ale procesului evaluării reformei administrației publice. În: *Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională*, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 82-86.
209. Populația și procesele demografice. <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=103> (accesat la 19.07.2018).
210. Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: *Dreptul*, nr. 8, 1995, p. 42-45.
211. Preda Mih. Unele considerații privind descentralizarea serviciilor publice. În: *Caietul științific*, nr. 11, 2009, p. 531-537.
212. Profiroiu A., Profiroiu M., Pradeilles A.A. Considerații privind procesul de descentralizare în România. În: *Administrație și Management Public*, nr. 7, 2006, p. 32-37.
213. Profiroiu M. Descentralizarea în România. În: *Administrație și Management Public*, nr. 3, 2004, p. 5-9.
214. Prohnitchi V. „Pragmatismul” contra-reformei administrative. <http://www.iatp.md/descentralizare/ra313.asp> (accesat la 01.10.2011).

215. Prohnitchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 41-48.
216. Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3384> (accesat la 17.08.2017).
217. Propunerile Congresului Autorităților Locale din Moldova în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. <http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-CongresuluiAutoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014> (accesat la 12.09.2013).
218. Puiu V. Republica Moldova ignoră potențialul euroregiunilor. <http://www.timpul.md/articol/republica-moldova-ignora-potenialul-euroregiunilor-54221.html> (accesat la 15.10.2016).
219. Raicu E. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova - o problemă actuală imperioasă. În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste, conf. șt. intern. (2010, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 73-81.
220. Raport privind sărăcia în Republica Moldova 2014. http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf (accesat la 16.10.2016).
221. Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chișinău, 2012. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf>. (accesat la 24.10.2016).
222. Rața Sv. Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale. În: Administrarea Publică, 2015, nr. 1, p. 32-37.
223. Recensământul Populației și al Locuințelor 2014: Caracteristici ale locuințelor în aspect teritorial. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5611&parent=0> (accesat la 12.07.2017).
224. Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 13-24.
225. Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. În: Forum, nr. 10, 2003, p. 19.
226. Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008 referitoare la guvernarea și parteneriatul la nivel național, regional și la nivel de proiect în domeniul politicii regionale (2008/2064(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0492+0+DOC+XML+V0//RO> (accesat 23.05.2016).
227. Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479&> (accesat la 12.07.2018).
228. Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vârstnice. http://ccd.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf (accesat la 01.10.2016).
229. Roșca A.N. Funcționalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Ch.: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010, p. 8-24.

230. Roșca P., Galben I., Costache L. Euroregiunile și cooperarea transfrontalieră în țările Uniunii Europene. În: Studii economice, nr. 3-4, 2008, p. 11-21.
231. Rotaru M. Organizarea administrativă a teritoriului – element de bază al descentralizării administrative. În: Revista Națională de Drept din Republica Moldova, nr.1, 2012. p. 55-59.
232. Saca V. Modernizarea sociopolitică și valorificarea procesului democratic. Cazul Republicii Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016. Chișinău: AAP, 2016, p. 125-128.
233. Saca V. Republica Moldova între dimensiunile schimbării și modernizării politice. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2016, p. 134-153.
234. Saca V. Semnificații analitice ale tranzițiilor și transformărilor politice actuale. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2016, p. 108-122.
235. Saca V., Dandiș N. Corelația cooperării transfrontaliere cu procesul de integrare europeană: abordări conceptuale. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2, 2010, p. 166-178.
236. Saca V., Moisei C. Influența structurii administrativ-teritoriale asupra consolidării capacităților administrațiilor publice locale. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2014, p. 44-52.
237. Saca V., Rusnac Gh. Transformările sociopolitice din spațiul postcomunist între factorii globali, regionali și locali. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2017, p. 101-119.
238. Saca V., Varzari P. Politici integraționiste în contextul modernizării social-politice a Republicii Moldova. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2015, p. 114-130.
239. Saitarlı N. Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală. În: Administrarea Publică, nr. 4, 2012, p. 112-116.
240. Săgeată R. Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului. București: Top Form, 2006. 395 p.
241. Sîmboteanu A. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic. Chișinău: Biblioteca Șt. Centrală „Andrei Lupan”, 2015, p. 175-187.
242. Sîmboteanu A. Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 21-27.
243. Sîmboteanu A. Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2015, p.11-23.
244. Sîmboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2008, p. 5-22.
245. Sîmboteanu A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001. 174 p.
246. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu UE. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2014,

- p. 16-29.
247. Simboreanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. <http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1Simboreanu-Aurel-10.pdf> (accesat la 09.07.2018).
248. Solomon C. Administrația publică din Republica Moldova în contextul proceselor migraționale. În: *Administrarea Publică*, nr. 1, 2018, p. 22-34.
249. Solomon C. Partidele politice în procesul interacțiunii dintre stat și societatea civilă: cazul Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, 2014, p. 87-107.
250. Solomon C. Puterea în Republica Moldova: aspecte teoretico-practice. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*, nr. 4, 2011, p. 95-111.
251. Statistica teritorială 2016. Chișinău: BNS, 2016. 173 p.
252. Stratan A. Cuantificarea efectelor reformei administrativ-teritoriale. În: *Akademios*, nr. 3, 2015, p. 88-91.
253. Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 4 iunie 2014). Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr.152/451 din 10.06.2014.
254. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: *Monitorul Oficial* nr. 256-264 din 12.08.2016.
255. Șaptefrați T. Centralizare și descentralizare în administrația publică. În: *Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conf. șt.-practice cu participare internațională*, 22 mai, 2012. Chișinău: AAP, 2012, p. 6-8.
256. Șaptefrați T. Eficiența administrației publice: criterii de apreciere și factori de influență. În: *Administrarea Publică*, nr. 1 (65), 2010, p. 23-30.
257. Șaptefrați T. Provocările reformei administrației publice la nivel local. În: *Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională*, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 5-9.
258. Tarangul E.D. *Curs de drept administrativ pentru anul II licență (Litografiat)*. Cluj: Cartea Românească, 1947. 408 p.
259. Tăbîrță V. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: între centralism și descentralizare. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*, nr. 1, 2004, p. 47-56.
260. Transparența bugetară a orașelor, satelor și raioanelor în Moldova. <http://localbudgets.viitorul.org/> (accesat la 02.10.2016).
261. UE finanțează cu 15 milioane de euro reforma administrației publice propusă de Guvernul Filip. <http://www.gov.md/ro/content/ue-finanteaza-cu-15-milioane-de-euro-reforma-administratiei-publice-propusa-de-guvernul> (accesat la 26.09.2016).
262. Varzari P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut. În: *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice*, nr. 1, 2015, p. 41-52.
263. Voican M. Cum facem descentralizarea. În: *Caietul științific*, nr. 11, 2009, p. 565-572.
264. Vrabie G. Repartizarea teritorială a puterii și problemele esențiale cu care se confruntă administrația publică în România. În: *Buletinul științific al Universității „Mihail Kogălniceanu” din Iași. Volumul 5. Iași: Cugetarea*, 1996, p. 153-161.
265. Vrabie G., Balan M. *Organizarea politico-etatică a României. Vol. 2. Iași: Institutul European*, 2004. 376 p.

266. Zub A. Etatism modern și descentralizare. În: Convorbiri literare, nr. 6, 2014, p. 48-52.
267. Zub A. Un imperativ: descentralizarea statală. În: Convorbiri literare, nr. 3, 2008, p. 27-29.

C. Bibliografie în limbile engleză, franceză, spaniolă:

268. Allers M., Geertsema B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. (SOM Research Reports; Vol. 14019-EEF). Groningen: University of Groningen, 2014. 32 p.
269. Bakke K.M. Decentralization and intrastate struggles: Chechnya, Punjab, and Québec. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 336 p.
270. Balan E. Territorial-administrative reorganization, a perspective of the scientific concepts. In: Lex et Scientia. Administrative Series, Nr. XVIII, Vol. 2, 2011, p. 261-267.
271. Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002. 72 p.
272. Belloubet-Frier N. Vers un modèle européen d'administration locale? In: Revue française d'administration publique, no 1 (121-122), 2007, p. 5-18.
273. Berghie N. Reforming actions of the central and local public administration in the Republic of Moldova. În: Economie și Sociologie, nr. 2, 2015, p. 149-153.
274. Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty First. In: C.D. Howe Institute Commentary, 2001, March, No. 150. 35 p.
275. Brix R. Fragmented Settlement Structure as a Barrier in Providing Good Local Governance Services: The Case of Slovakia. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. Edited and reviewed by Polonca Kovač. Bratislava: NISPAcee Press, 2014, p. 83-89.
276. Bulpitt J. Territory and Power in the United Kingdom: an interpretation. Manchester: Manchester University Press, 1983. 212 p.
277. Caiden G.E. Administrative Reform. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001. 1124 p.
278. Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, 2014, p. 371-403.
279. Cariño L.V. Decentralization in Southeast Asia. In: Encyclopedia of Administration and Public Policy. Ed. By J. Rabin. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2005, p. 74-77.
280. Carp R., Sienerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. In: Jurisprudence, no 21, 2014, p. 1208-1232.
281. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings Institution Press, 2007, p. 1-20.
282. Cohen J. M., Peterson S. B. Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. <https://sites.hks.harvard.edu/cid/hiid/555.pdf> (accesat la 09.07.2018).

283. Cohen J.M., Peterson S.B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Kumarian Press, 1999. 224 p.
284. Cornea S. Implementation of the provisions of Moldova-EU Association Agreement under the existing territorial-administrative delimitation: a (im)possible mission? În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 39-42.
285. Cornea S. The Application of Citizens Consultation Principle in Problems Solving on Administrative Organization of the Territory. In: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, Galați, 18th-19th of April 2013. Proceedings, Vol.I, No. 5, p. 59-66
286. Cornea S. The reinstatement of historical names of localities – the initial stage of reforming territorial – administrative delimitation of Republic of Moldova. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”. Galați, 20th –21th of April, 2012. Vol. II, No.4. - Galați: University Press, 2012, p. 31-53.
287. Cornea S. The territorial organization of public power: the shaping of an academic field. In: Cross-Border Journal of International Studies, 2016, nr. 1, p. 37-46.
288. Cornea S. The territorial-administrative division of the Republic of Moldova: between the Soviet past and European aspirations. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”. Galați, 23 – 24 of April, 2010. Vol. II, No.2. Galați: Editura Universității „Dunărea de Jos”, 2010, p. 87-99.
289. Cornea S., Cornea V. The institutional isomorphism of the Regional Bureaus for Cross-border Cooperation in Romania. In: Cross-Border Journal of International Studies, nr. 1 (2), 2017, p. 21-34.
290. Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2000. <http://ieg.worldbank.org/Data/reports/demcratc.pdf> (accesat la 05.08.2017).
291. Cummings St. Centralization and Decentralization: the Never ending Story of Separation and Betrayal. In: Scandinavian Journal of Management, Vol. 11, No. 2, 1995, p. 103-117.
292. Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, 2011. 72 p.
293. Dahl R. The City in the Future of Democracy. In: The American Political Science Review, Vol. 61, No. 4, 1967, p. 953-970.
294. Dahl R. The Concept of Power. In: Behavioral Science, 2:3 (1957: July), p. 201-215.
295. Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.
296. Dantonel-Cor N. Droit des collectivites territoriales. Breal, 2003. 272 p.
297. Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat la 21.05.2016).
298. De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices. <http://www.nispa.org/files/conferences/>

- 2013/papers/201304041306060.Sobis%20final.pdf (accesat la 15.05.17).
299. Decentralization: a sampling of definitions. UNDP, 1999. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (accesat la 23.05.2016).
300. Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 79-98.
301. Denters B. et. al. Size and Local Democracy. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014. 461 p.
302. Dickovick J.T. Centralism and „Decentralization” In Unitary States: A Comparative Analysis of Peru and Senegal. In: Journal of Public and International Affairs, Volume 14, 2003. <https://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/3.pdf> (accesat la 18.07.2016).
303. Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004. 27 p.
304. Dowding K., John P., Biggs S. Tiebout: A Survey of the Empirical Literature. In: Urban Studies, Vol. 31, No. 4/5, 1994, p. 767-797.
305. Doyle A. One Of The Most Effective Ways To Fight Hunger In Developing World Is To Build Better Roads: Study. <http://uk.reuters.com/article/us-environment-food-idUKKBN0L200520150129> (accesat la 11.10.2016).
306. Drucker P. Managing the Nonprofit Organization: Principles and Practices, Harper Collins, New York, 1990. 235 p.
307. Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf (accesat la 05.08.2016).
308. Falleti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. In: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 327-346.
309. Falleti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 285 p.
310. Firman T. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development. In: Review of Urban & Regional Development Studies. Jul-Nov, 2009, Vol. 21, Issue 2/3, p.143-157.
311. Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date. In: Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 73–84.
312. Fox W., Gurley T. Consolidation Improve Sub-National Governments? WB Policy Research Working Paper No 3913, 2006. <https://ssrn.com/abstract=917484> (accesat la 09.07.17).
313. Giddens A. The consequences of modernity. Cambridge: Polity Press, 1990. 188 p.
314. Guba E.G. The Alternative Paradigm Dialog. In: The Paradigm dialog / Egon G. Guba, editor. Newbury Park: Sage Publications, Inc., 1990, p. 17-27.

315. Haldenwang Ch. Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en America Latina. In: Revista EURE, nr. 50, 1990, p. 61-77.
316. Hertzog R. Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In: Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest: LGI/OSI, 2010, p. 285–308.
317. Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009. 53 p.
318. Horga I. The Unaccomplished Decentralisation or Formal Decentralisation in the EUMS from Central and Eastern Europe. În: Analele Universității din Oradea. Seria: Relații Internaționale și Studii Europene. Tom VI. Oradea: Ed. Univ. din Oradea, 2014, p. 7-20.
319. Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. In: Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: OSI/LGI, 2000, p. 19-60.
320. Hutchcroft P.D. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, January 2001, p. 23–53.
321. Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p. 22-38.
322. Illner M. Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. In: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8, 2000, p. 391-402.
323. Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 7-42.
324. Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1175-1196.
325. Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007, p. 96-103.
326. Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Relationship/2008&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true> (accesat 22.05.2016)
327. Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, DC: World Bank, 1998. 48 p.; Ribot J. C. Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC: WRI, 2004. 154 p.
328. Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P220_37821 (accesat la 23.08.2017).

329. Local Government Act 2000. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf (accesat la 17.09.2017).
330. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011. 156 p.
331. Mabuchi M. Municipal Amalgamation in Japan. Washington: WB Institute, 2001. 24 p.
332. Manor J. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, DC: The World Bank, 1999. 145 p.
333. Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 170-178.
334. Moșneaga V., Tăbîrță V. The Territorial-Administrative Reform in Moldova: How Different Political Interests and Groups Influence Public Policies. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018505.pdf> (accesat la 29.01.2017).
335. Nemec J. Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons. In: Uprava, no 3, 2007, p. 7-40.
336. Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / Ed. by J. Jabes. Bratislava: NISPAcee, 1997, p. 155-166.
337. Nemec J., Matějová L. Decentralisation and quality of governance: selected issues from the Czech and Slovak Republic // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка, 2014, №155, с. 26-34.
338. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, 1999, p. 1120-1149.
339. Oates W. E. The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. In: National Tax Journal, Vol. XLVI, No. 2, p. 237-243.
340. Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972. 256 p.
341. Oberdorff H. Les institutions administratives. 5e edition. SIREY, 2006. 283 p.
342. Panara C. The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. In: Local government in Europe: the „fourth level” in the EU multi-layered system of governance / Edited by C.Panara, M.R.Varney. Routledge, 2013, p. 369-413.
343. Patlis L. Assimetrical devolution: what does it mean? In: History and Politics, 2013, nr. 1, p. 106-114.
344. Peters B. G. Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001. 1124 p.
345. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 201-226.
346. Quah J.S. Administrative Reform: A Conceptual Analysis. In: Philippine Journal of Public Administration, Vol. 20, No. 1, 1976, p. 50-67.

347. Recommendation 322 (2012) Local and regional democracy in the Republic of Moldova. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1925779&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (accesat la 17.09.2016).
348. Resolution 420 (2017): Local democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension of the Mayor of Chişinău. <https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?k=Resolution%20420%20%282017%29> (accesat la 05.04.2018).
349. Ribot J.C. *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington, DC: World Resources Institute, 2004. 154 p.
350. Rondinelli D.A. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. In: *Development and change*, volume 21, issue 3, 1990, p. 491-500.
351. Rondinelli D.A. *Overview of Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C., 1986. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL967.pdf (accesat 28.02.2016).
352. Rondinelli D.A. What is Decentralization? In: *Decentralization Briefing Notes*, WBI Working Papers, 1999. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 28.07.2016).
353. Rondinelli D.A., McCullough J.S., Johnson R.W. Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework. In: *Development and Change*, Vol. 20, N°1, 1989, p. 57-87.
354. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Working Paper No. 581. Washington, D.C.: WB, 1983. 110 p.
355. Savy R., Pauliat H., Senimon M. The Process of Decentralisation in Europe. In: *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, 2017, p. 1-14.
356. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. In: *Studies in Comparative International Development*, Fall 2003, Vol. 38, No. 3, p. 32-56.
357. Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Recommendation 333 (2012). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1993007&Site=COE&direct=true> (accesat la 24.07.2016).
358. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf> (accesat la 22.02.2016).
359. Swianiewicz P. Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations, 2011, p. 1-18.
360. Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: *Consolidation or fragmentation*. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 294-325.
361. Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 1-30.

362. Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms– European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 379-388.
363. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, 2010, p. 1-23.
364. Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/ consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 357-364.
365. Șaptefrați T. The Evaluation of the Process of Decentralization in Moldova: Achievements and Challenges. In: Analele Universității din București. Seria Științe Politice, 2016, vol. XVIII, nr. 2, p. 33-42.
366. Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016. 107 p.
367. The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. A joint UNDP– Government of Germany evaluation. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.05.2016).
368. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, 1956, p. 416-424.
369. Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. <http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf> (accesat la 17.07.2016).
370. Vargas-Hernández J.G. Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad. In: Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais, nr. 10, 2011, p. 65-85.
371. Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press, 1978. 1640 p.
372. Williams-Riquier P. La Charte européenne de l'autonomie locale: un instrument international pour la decentralization. In: Revue française d'administration publique, 2007, nr. 121-122, p. 191-202.
373. World Bank: Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? In: PremNotes, No. 55, 2001. <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote55.pdf> (accesat la 11.07.2016).

D. Bibliografie în limbile rusă și ucraineană:

374. Айвазов А. Межмуниципальное сотрудничество. Альтернативные пути развития // Децентрализация в действии: пять примеров из стран СНГ. Киев: Международный центр перспективных исследований, 2007, с. 15-77.
375. Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013. 160 p.
376. Батанов А.В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 17-26.
377. Батанов А.В. Муниципальная власть и некоторые проблемы становления науки муниципального права // Актуальные проблемы государственного и правового строительства в Азербайджанской Республике в переходном периоде: Сб. науч. статей. 11 выпуск. Баку, 2005, с. 31–39.
378. Батанов А.В. Некоторые теоретические проблемы и современная

- конституционная регламентация прав территориальных коллективов и муниципальной власти в Украине и Республике Молдова // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Випуск 22. Одеса: „Юридична література”, 2004, с. 213-224.
379. Блажко В. Особенности развития еврорегионов пограничья в условиях глобализации. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, Nr. 1, 2011, p. 67-71.
380. Блажко В. Трансграничное сотрудничество как механизм евроинтеграции стран (на примере еврорегионов „Верхний Прут” и „Нижний Дунай” Республики Молдова). În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2, 2017, p. 46-56.
381. Блажко В. Экологическая политика в Придунавье: проблемы и перспективы (На примере еврорегиона „Нижний Дунай”). În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, Nr. 1, 2016, p. 98-105.
382. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Киев: Легальний статус, 2012. 348 с.
383. Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Башкирского университета, 2009, № 4 (том 14), с. 1549-1552.
384. Гомеров И. Н. Власть – исходная предпосылка политики: Лекция. Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т, 2011. 77 с.
385. Доленко Д.В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. 264 с.
386. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Перевод с французского. Москва: Юристъ, 2002. 365 с.
387. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография /отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 656 р.
388. Корня С. Административно – территориальное устройство Болгарии и ее уроки для Молдовы. In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 4, No 2, 2014, p. 7-15.
389. Корня С. Последствия советской модели территориальной организации местной власти в Республике Молдова: до каких пор? In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 5, No 1, 2015, p. 264-273.
390. Коротких Н. Н. Власть: вопросы теории. Москва: Флинта, 2012. 168 с.
391. Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009, № 2, с. 51-58.
392. Котенко В.П. Парадигма как методология научной деятельности // Библиосфера, 2006, №3, p. 21-25.
393. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: РОССПЭН, 2001. 384 с.
394. Ледяев В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.
395. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Л. Українки, 2010. 450 р.
396. Мелехина И.И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. 27 с.

397. Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран: Обзор. информ. Москва, 1990. 80 с.
398. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Автореферат диссерт. на соискание ученой степени кандидата политических наук. Уфа, 2007. 21 с.
399. Мошняга В. Республика Молдова и еврорегионы // *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*, nr. 2, 2000, p. 67-78.
400. Некрасов С.И. Неправовые факторы в территориальной организации публичной власти // *Государственная власть и местное самоуправление*, № 2, 2014, с. 7-12.
401. Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // *Конституционное и муниципальное право*, 2013, № 1, с. 21-24.
402. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // *Полис. Политические исследования*, № 1, 1998, с. 52-67.
403. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // *Конституционное и муниципальное право*, 2011, № 9, с. 14-17.
404. Плахотнюк Н.Г. Сущность и проблемы осуществления в государственном управлении процедур децентрализации, деконцентрации и делегирования полномочий. // *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*, 2007, №1, с. 13-24.
405. Территория в публичном праве: Монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 319 р.
406. Тимофеев Н.С. О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право*, № 10, 2007, с. 29-34.
407. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. Москва: Издательство Московского университета, 2007. 128 с.
408. Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // *Общественные науки и современность*, 2005, № 6, с. 68-79.
409. Халипов В.Ф. Введение в науку о власти. Москва: Технологическая школа бизнеса, 1996. 380 р.
410. Халипов В.Ф. Власть: Кратологический словарь. Москва: Республика, 1997. 431 р.
411. Халипов В.Ф. Кратология – наука о власти. Концепция. М.: Экономика, 2002. 367 р.
412. Чиркин В.Е. О публичной власти (Постановка проблемы) // *Государство и право*, № 10, 2003, с. 8-15.
413. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // *Журнал российского права*, 2009, № 7, с. 3-13.
414. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 335 р.
415. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти. In: *Russian journal of legal studies*, nr. 2, 2015, p. 73-81.
416. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // *Гражданин и право*, № 5, 2006, с. 3-12.